

ANALISA

1983—5

BUNGA RAMPAI EMBANGUNAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
J. PANGLAYKIM
A.M.W. PRANARKA
Pande Radja SILALAH
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
A. Sudiharto DJIWANDONO
Ronald NANGOI

Redaksi Pelaksana

Kirdi DIPOYUDO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Alamat

Redaksi : Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	354
STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAT MISKIN	
<i>Pande Radja SILALAH</i>	357
PENDEKATAN SISTEM UNTUK MENCAPAI SWASEMBADA PANGAN YANG PERMANEN	
<i>Sudarsono HARDJOSOEKARTO</i>	375
PENGANEKARAGAMAN PANGAN BERORIENTASI PERBAIKAN GIZI PENDUDUK	
<i>Sunarto NDARU MURSI</i>	390
PERBEDAAN REGIONAL KONSUMSI ENERGI DI SEKTOR RUMAH TANGGA	
<i>Hadi SOESASTRO</i>	408
BEBERAPA UPAYA UNTUK MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA	
<i>SUKANTO</i>	422
PEMANFAATAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA DALAM PEMBANGUNAN	
<i>Rustian KAMALUDDIN</i>	444
HAMBATAN-HAMBATAN PELAKSANAAN WAJIB BELAJAR	
<i>BABARI</i>	452

PENGANTAR REDAKSI

Apabila indikator ekonomi seperti GNP dipakai sebagai tolak ukur pembangunan, maka terlihat bahwa pembangunan yang dilaksanakan dari Pelita I hingga kini mengalami peningkatan dengan meningkatnya GNP itu dari tahun ke tahun. Meningkatnya GNP memang berarti adanya kemajuan dan pertumbuhan khususnya di bidang ekonomi sehingga terbuka peluang bagi perwujudan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Dengan demikian kemiskinan sebagai sasaran utama pembangunan seharusnya akan berkurang secara bertahap. Namun penggunaan GNP ini hanya melukiskan kehidupan ekonomi, sedangkan keberhasilan di bidang ekonomi bukanlah satu-satunya ukuran keberhasilan pembangunan nasional oleh karena pembangunan nasional bersifat multidimensi, atau dengan kata lain, meliputi berbagai macam kehidupan lainnya seperti kehidupan sosial budaya dan politik yang kait-mengait.

Secara lebih mendasar pembangunan nasional harus memperhatikan aspek-aspek manusiawi dan malahan harus bersifat antroposentris. Garis-garis Besar Haluan Negara (1978) secara tegas membatasi pembangunan nasional sebagai "pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia." Oleh sebab itu segala bentuk pembangunan fisik harus ditujukan kepada manusia. Konsep ini kiranya didasarkan atas landasan idiil Pancasila, dalam hal mana Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab menempatkan manusia sebagai pusat dalam pembangunan, bukan saja sebagai pelaku, melainkan juga sebagai tujuannya seperti berulang kali ditegaskan oleh Presiden Soeharto. Antara lain ditandaskan bahwa "pembangunan adalah untuk manusia dan bukan manusia untuk pembangunan" dalam arti bahwa "... tujuan untuk membangun, dorongan untuk membangun dan cara-cara bagaimana pembangunan ini dilaksanakan sesungguhnya berpangkal pada cita-cita agar manusia hidup lebih sesuai dengan martabatnya."

Dengan demikian sasaran akhir pembangunan nasional ialah memungkinkan setiap warga negara Indonesia hidup lebih sesuai dengan martabatnya. Apalagi landasan konstitusional berupa pasal 27 ayat 2 UUD 1945 menetapkan

kan: "Tiap-tiap warga negara berhak atas ... penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Dalam rangka itu setiap warga negara berhak atas pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya secara memadai. Dan negara sebagai persatuan orang-orang bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya. Sebaliknya sesuai dengan martabatnya setiap warga negara wajib ikut serta atau berpartisipasi dalam pembangunan dengan memeras otak dan mencurahkan tenaganya. Ini bisa diwujudkan melalui kesempatan kerja. Oleh sebab itu perluasan kesempatan kerja juga menjadi salah satu sasaran pokok pembangunan nasional kita. Presiden pernah menandatangani: "Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rohani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberantas sumber kemiskinan ini. Ini berarti kita melaksanakan pembangunan yang dapat 'memberi kesempatan kerja pada setiap orang,' pembangunan yang mampu memberikan perluasan lapangan pekerjaan, pembangunan yang dapat menaikkan penghasilan semua orang."

Lagi pula oleh sebab manusia adalah tujuan pembangunan, maka "harkat dan harga diri manusia menampilkan dirinya secara nyata dalam segala gerak pembangunan, khususnya dalam proses produksi," demikian juga ditegaskan oleh presiden. Namun ditandaskannya lebih lanjut: "Bahwa peningkatan produksi adalah untuk kebahagiaan dan meningkatkan martabat manusia; bukan sebaliknya, manusia hanya akan menjadi alat produksi dan mengakibatkan merosotnya martabat manusia. Apabila ini terjadi maka betapa pun meningkat dan besarnya produksi terpaksa harus dikatakan bahwa pembangunan tidak mencapai tujuan dan cita-citanya." Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sesuai dengan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab tujuan pembangunan ialah mempermudah atau memungkinkan orang-orang Indonesia hidup layak sebagai manusia, mengembangkan dirinya dan mencapai kesejahteraan lahir batinnya dengan baik.

ANALISA Mei 1983 mengambil judul "Bunga Rampai Pembangunan" dan menurunkan tujuh buah tulisan. Karangan pertama yang ditulis oleh Pande Radja SILALAH mengemukakan beberapa pokok pemikiran mengenai strategi pembangunan ekonomi yang dapat berfungsi mengembangkan kehidupan masyarakat miskin di Indonesia. Sudarsono HARDJOSOEKARTO dalam karangan yang kedua mencoba membuat pengkajian mengenai pendekatan sistem untuk mencapai swasembada pangan yang permanen. Strategi pangan selama ini terbukti merangsang pertumbuhan produksi pangan secara mengembirakan sehingga praktis swasembada telah dicapai. Tetapi oleh karena masalah pangan bersifat strategis dan dinamis untuk jangka panjang, suatu strategi pangan untuk waktu tertentu mungkin perlu disempurnakan untuk mengimbangi kebutuhan yang meningkat cepat. Karangan ketiga yang

berjudul "Penganekaragaman Pangan Berorientasi Perbaikan Gizi Penduduk" dan ditulis oleh Sunarto NDARU MURSITO menekankan partisipasi penduduk dalam perbaikan gizi demi pembangunan dan kesejahteraan. Karangan keempat yang ditulis oleh Hadi SOESASTRO merupakan pengkajian mengenai perbedaan regional konsumsi energi di sektor rumah tangga. SUKANTO dalam karangan yang kelima membahas berbagai masalah dan upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Karangan yang keenam berjudul "Pemanfaatan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan" dan ditulis oleh Rustian KAMALUD-DIN. Pembahasan meliputi distribusi penduduk dan angkatan kerja, peningkatan produktivitas tenaga kerja, arah investasi dan teknologi tepat guna, dan analisa serta kebijaksanaan sumber daya manusia. BABARI dalam karangan yang terakhir membahas hambatan-hambatan yang akan dihadapi pada tahap pelaksanaan wajib belajar yang akan dimulai pada Pelita IV.

Mei 1983

REDAKSI

STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAT MISKIN*

Pande Radja SILALAH

PENDAHULUAN

Pemerintah dari setiap negara di dunia dan khususnya negara-negara berkembang sekarang ini berusaha memerangi kemiskinan anggota masyarakatnya. Musuh yang dihadapi adalah sama yaitu kemiskinan, tetapi tindakan-tindakan yang dilakukan sering berbeda, atau strategi yang dilaksanakan tidak selalu identik. Perbedaan dalam strategi dan selanjutnya dalam tindakan dalam banyak hal adalah merupakan pencerminan dari perbedaan bobot masalah yang dihadapi, ruang lingkup permasalahan dan sebab-sebab dari kemiskinan itu sendiri serta tujuan yang terkandung dalam usaha memerangi kemiskinan tersebut.

Pengertian masyarakat miskin pada dasarnya sangat luas dan dipastikan tidak hanya dapat dinyatakan dengan ukuran-ukuran ekonomi tetapi juga ukuran-ukuran sosial lainnya, walaupun dalam kenyataan hidup, manifestasinya lebih sering menyangkut perihal ekonomi. Hal ini penting untuk dikemukakan agar kiranya semakin jelas bahwa pembangunan ekonomi bukanlah satu-satunya usaha yang dapat mengembangkan tingkat kehidupan masyarakat miskin atau memerangi kemiskinan walaupun tidak dapat diragukan bahwa dengan melaksanakan strategi pembangunan ekonomi yang tepat maka taraf hidup masyarakat miskin dapat dikembangkan.

Keberhasilan mengembangkan taraf hidup masyarakat miskin melalui pembangunan ekonomi tidak terlepas dari usaha-usaha lainnya yang berkaitan dengannya, bahkan mungkin sangat tergantung kepadanya. Karena di samping penyebab kemiskinan bukan hanya faktor ekonomi adalah mungkin bahwa usaha-usaha lain perlu dilakukan agar tindakan ekonomi dapat mencapai sasarannya dan demikian juga sebaliknya.

*Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Pola dan Strategi Terpadu Tentang Alternatif Penanggulangan Masalah Gelandangan*, yang diselenggarakan oleh Lembaga Riset dan Pengabdian Masyarakat, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1-4 Maret 1982.

Makalah ini mengetengahkan beberapa pokok pemikiran tentang strategi pembangunan ekonomi yang dapat berfungsi mengembangkan kehidupan masyarakat miskin di Indonesia. Untuk ini maka dalam bagian pertama akan dikemukakan perihal penyebab kemiskinan dan ukurannya. Kemudian disusul dengan bagian kedua yang mengemukakan beberapa karakteristik kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan kedua uraian ini maka bagian ketiga akan mengemukakan strategi pembangunan ekonomi yang diharapkan dapat berfungsi meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin di Indonesia.

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB KEMISKINAN DAN UKURANNYA

Membahas akibat kemiskinan pada umumnya lebih mudah daripada membahas faktor penyebabnya. Hal ini terutama karena manifestasi dari akibat kemiskinan tersebut lebih nyata, sedang untuk mengetahui penyebabnya dibutuhkan penyelidikan yang mendalam. Di lain pihak walaupun penyebab kemiskinan untuk suatu daerah atau wilayah tertentu telah diketahui, hal ini tidak langsung berarti berlaku untuk daerah lainnya.

Beberapa faktor yang sering dikemukakan sebagai penyebab kemiskinan yaitu: *Pertama*, suatu daerah tidak memiliki sumber alam yang cukup atau tanahnya tandus dan bergunung-gunung serta tidak memiliki sumber-sumber mineral. Sejauh mana alasan ini dapat dibenarkan sampai sekarang masih merupakan tanda tanya. Kita mengetahui banyak daerah yang miskin dengan sumber alam tetapi masyarakatnya tidak dapat dikategorikan miskin. Jepang merupakan negara yang miskin akan sumber alam, tetapi negara tersebut telah menjadi negara kekuatan ekonomi kedua di dunia sekarang ini. Sedang sebaliknya Indonesia yang sering dinyatakan sebagai negara yang kaya akan sumber-sumber alam tetapi dalam kenyataannya kita masih harus bergulat keras untuk memerangi kemiskinan. Di Amerika Serikat misalnya, negara bagian West Virginia adalah daerah yang kaya akan sumber-sumber alam seperti tenaga air, hutan, batu bara. Tetapi negara bagian tersebut secara regular termasuk urutan dalam kelompok lima negara bagian dengan tingkat pendapatan per kapita yang terendah. Sebaliknya negara bagian Connecticut, dengan tanahnya yang miskin, adalah merupakan negara bagian dengan tingkat pendapatan per kapita yang tertinggi.¹ Hubungan antara kemiskinan masyarakat dengan sumber-sumber alam yang dimiliki belum tentu sepenuhnya merupakan hubungan sebab akibat walaupun mungkin antara keduanya terdapat korelasi positif yang kuat.

Kedua, penduduk di suatu daerah miskin karena mereka hanya memiliki tanah yang sangat kecil dan tidak mempunyai modal. Penyelidikan menunjuk-

¹Lihat John Kenneth Galbraith, *The Nature of Mass Poverty* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1979), hal. 5.

kan bahwa untuk daerah Jawa, luas area tanah yang dimiliki oleh sebagian besar penduduk yang menggantungkan hidupnya dengan memanfaatkan tanah tersebut sudah sangat kecil. Tabel 1 berikut ini menunjukkan bahwa untuk tahun 1973 sebanyak 42,24% dari para petani hanya memiliki dan mengusahakan tanah seluas 11,64%. Gambaran seperti ini jelas memberi indikasi bahwa kebanyakan petani tersebut sudah sangat sulit untuk mempertahankan hidupnya apalagi untuk membentuk tabungan demi meningkatkan tingkat hidupnya melalui investasi. Melihat kenyataan yang tragis ini kadangkala menjadi dilupakan bahwa keadaan tersebut adalah merupakan hasil dari suatu proses. Menutup mata terhadap keadaan di masa lalu dan memberikan penjelasan bahwa penyebab utama adalah karena kecilnya luas areal tanah yang dimiliki dapat mengakibatkan tindakan penanggulangan menjadi kurang tepat, atau urutan prioritas dalam usaha penanggulangan menjadi kabur.

Dalam sejarah perkembangan ekonominya, di masa lalu beberapa negara yang tergolong negara industri sekarang ini adalah negara pertanian. Kemajuan industri di negara-negara tersebut dicapai tidak selalu dibayar dengan proses pemiskinan masyarakat petani. Mungkin sering dikemukakan bahwa proses kemiskinan tidak terjadi di sektor pertanian misalnya di Jepang karena dalam perkembangan negara tersebut dari negara pertanian ke negara industri, mereka yang terlempar dari sektor pertanian dapat ditampung oleh sektor di luar pertanian. Memang dalam kenyataannya adalah demikian, tetapi sering kurang mendapat perhatian bahwa sistem warisan yang berlaku di Jepang adalah merupakan faktor penentu. Di negara tersebut, yang berhak menerima warisan hanyalah anak sulung. Sebagai akibatnya mau tidak mau anak kedua harus keluar mencari pekerjaan dan tidak dapat mengandalkan warisan orang tuanya. Mereka pada umumnya mencari pekerjaan di luar sektor pertanian dan dalam prosesnya telah membentuk lapisan masyarakat yang mampu berwiraswasta dan mampu berusaha sendiri. Melihat perkembangan seperti ini tentu kita perlu mempertanyakan apakah sistem warisan yang berlaku di negara kita terutama yang berlaku di Pulau Jawa, justru bukan salah satu penyebab utama penciutan pemilikan tanah dan selanjutnya yang menyebabkan kemiskinan. Dan di samping itu apakah misalnya dengan tindakan pembagian tanah atau pemberian tanah yang lebih luas kepada para petani di Pulau Jawa dapat merupakan jaminan bahwa masalah kemiskinan akan teratasi terlebih bila dilihat dalam jangka panjang?

Tidak dapat disangkal bahwa dalam masyarakat yang tingkat pendapatannya masih rendah, kekurangan modal merupakan salah satu penyebab anggota masyarakat tersebut tidak dapat meningkatkan taraf hidupnya. Tetapi ini tidak lantas berarti bahwa masyarakat miskin karena mereka kekurangan modal. Kekurangan modal sampai tingkat tertentu dapat diterima merupakan

Tabel 1

BANYAKNYA USAHA BESERTA LUAS TANAH USAHA DI BIDANG PERTANIAN
DI INDONESIA MENURUT GOLONGAN LUAS TANAH

Golongan Luas Tanah (ha)	1963			1973		
	Jumlah Usaha Tani	% dari Jumlah	Luas Tanah (ha)	Jumlah Usaha Tani	% dari Jumlah	Luas Tanah (ha)
- 0,10				489.772	3,41	30.608
0,10 - 0,50	5.331.872	43,57	1.462.525	6.070.986	42,24	1.649.691
0,50 - 1,00	3.244.884	26,52	2.228.681	3.554.297	24,73	2.423.242
1,00 - 2,00	2.222.941	18,16	2.942.013	2.597.636	18,07	3.397.264
2,00 - 3,00	693.479	5,67	1.608.107	852.757	5,93	1.948.877
3,00 - 4,00	281.525	2,30	937.721	336.345	2,34	1.107.730
4,00 - 5,00	149.143	1,22	643.433	164.381	1,14	705.289
5,00 - 10,00	222.095	1,81	1.447.226	223.604	1,56	1.449.805
10,00 - 15,00	51.390	0,42	599.621	47.229	0,33	548.903
15,00 -	39.141	0,32	1.014.541	36.535	0,25	906.780
Indonesia	12.236.470	100,0	12.883.868	14.373.542	100,00	14.168.189
						100,00

Sumber: BPS, Statistik Pertanian 1963 dan Statistik Pertanian 1973.

salah satu penyebab terjadinya kemiskinan, tetapi hal ini perlu mendapat penyelidikan yang lebih mendalam. Kasus kemacetan pengembalian kredit yang terjadi baru-baru ini kiranya perlu mendapat penyelidikan dan sekaligus menciptakan pertanyaan apakah dengan penyediaan modal justru tidak menyebabkan yang miskin menjadi lebih miskin.¹

Alasan *ketiga* yang sering dikemukakan dan umumnya telah mendapat persepakatan di antara para ahli adalah alasan pendidikan. Masyarakat dari suatu negara miskin karena anggota masyarakat tersebut rendah pendidikannya. Penyelidikan-penyelidikan telah menunjukkan bahwa khususnya untuk negara berkembang terdapat korelasi positif antara tingkat pendidikan yang diterima seseorang dengan tingkat pendapatannya.² Untuk Indonesia gambaran seperti ini juga tampaknya berlaku.³

Sikap *nrimo*, sering dikemukakan merupakan salah satu penyebab kemiskinan. Masyarakat yang bersikap *nrimo* memandang kemiskinan sebagai takdir atau nasib, dan peri laku yang demikian dalam hal-hal tertentu tidak sejalan dengan tuntutan dinamisme pembangunan. Tetapi untuk ini perlu dipertanyakan apakah mereka yang bersikap *nrimo* tersebut tidak menginginkan perubahan dalam tingkat hidupnya dan apakah sikap tersebut bukan lebih banyak bermakna sebagai sikap sekelompok masyarakat yang mencari keseimbangan antara harapan dan kenyataan. Dengan sikap *nrimo* mungkin masyarakat menjadi kurang dinamis tetapi tidak lantas berarti bahwa mereka tidak menginginkan perubahan dalam tingkat hidupnya.⁴ Memberi bobot yang terlalu besar terhadap sikap *nrimo* sebagai penyebab kemiskinan mungkin membutuhkan penyelidikan yang lebih mendalam, karena bukan mustahil sikap tersebut juga dimiliki oleh orang-orang yang dapat dikategorikan kaya.

¹Dalam bulan Juni 1981 diberitakan bahwa telah terjadi ketidakberesan dalam pengembalian kredit yang disalurkan oleh BRI dalam rangka Program Massal. Menurut perkiraan jumlah kredit yang tidak dikembalikan sesuai dengan rencana mencapai Rp. 123,3 milyar. Dan untuk menanggulangi masalah ini presiden telah mengeluarkan Instruksi No. 10 Tahun 1981.

²Becker, G.S., *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (Princeton University Press, 1964), pp. 7-29. Lihat juga, Blang, M., Peston, M.H. and Ziderman, A., *The Utilization of Educated Manpower in Industry* (Oliver & Boyd, 1967); Miller, H.P., "Annual and Lifetime Income in Relation to Education," *American Economic Review*, 1960; F. Thomas Juster, *Education, Income and Human Behaviour* (McGraw-Hill Book Company, 1975).

³Uraian mengenai hal ini lihat Pande Radja Silalahi, *Pendidikan, Pendapatan dan Pemerataannya serta Peri Laku Manusia*. Kertas kerja disampaikan pada Dies Natalis ke-22 Universitas Dharma Agung Medan, pada tanggal 14 Oktober 1981.

⁴Lihat Andre Bayo Ala, "Strategi Anti-Kemiskinan Lima Tahap," *Analisa*, Tahun X, No. 9, September 1981, hal. 815-832.

Alasan *keempat*, penyebab kemiskinan yang mungkin telah diterima secara umum adalah seperti yang dikemukakan oleh Dr. Prebisch yaitu sebagian anggota masyarakat (pada umumnya yang bergerak di sektor pertanian) secara terus-menerus mengalami kerugian dalam "terms of trade" mereka dengan sektor di luar sektor pertanian (industri).¹ Gejala ini tampaknya berlaku di Indonesia dan bobotnya semakin besar karena jalur komunikasi dan perhubungan antara wilayah pertanian dengan tempat-tempat industri belum begitu sempurna.

Banyak lagi alasan yang dikemukakan sebagai penyebab kemiskinan seperti keadaan alam atau iklim, sistem pemerintahan, penjajahan yang dialami sebelumnya. Tidak dapat disangkal bahwa faktor-faktor tersebut mungkin berpengaruh. Tetapi yang lebih penting untuk diketahui sejauh mana faktor-faktor ini berpengaruh dan apakah faktor-faktor tersebut berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Hal ini tentu membutuhkan penyelidikan dan sekaligus berarti sebagai tantangan khususnya bagi dunia perguruan tinggi atau lembaga-lembaga penyelidikan yang diperuntukkan untuk menjalankan tugas tersebut.

Seperti yang dikemukakan sebelumnya ukuran kemiskinan dapat dinyatakan dengan ukuran-ukuran ekonomi tetapi juga dapat dinyatakan dengan ukuran-ukuran sosial lainnya. Dalam bidang ekonomi ukurannya memang lebih mudah ditentukan tetapi perlu dikemukakan ukuran tersebut tidak selalu seragam dan bahkan bersifat dinamis. Ukuran kemiskinan di negara yang tingkat pendapatannya sudah tinggi tentu berbeda dengan ukuran kemiskinan di negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Perbedaan bukan hanya karena perbedaan definisi yang diberikan kepada kemiskinan itu sendiri, tetapi juga karena perbedaan besarnya komponen-komponen yang dapat mengartikan kemiskinan tersebut. Sebagai contoh, untuk dapat mempertahankan hidup manusia di satu wilayah tertentu dibutuhkan jumlah kalori yang berlainan dengan manusia yang berada di tempat lainnya. Perbedaan ini timbul karena adanya perbedaan iklim atau keadaan alam.

Dalam bidang ekonomi beberapa hasil studi telah menentukan ukuran kemiskinan dengan mengambil patokan kebutuhan fisik minimum. Kebutuhan fisik minimum tersebut ada yang menyatakan dalam bentuk ekuivalensi beras dan ada yang dinyatakan dalam satuan uang. Prof. Sajogyo dalam penelitiannya mempergunakan batas kemiskinan adalah pendapatan sebesar 320 kg ekuivalen beras untuk penduduk yang bermukim di kota-kota dan 240 kg

¹Dr. Prebisch's, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America* (The United Nations, New York, 1973). Lihat juga, Sunarto Ndaru Mursito, "Gambaran Umum tentang Pembangunan Pedesaan di Indonesia," *Analisa*, CSIS, Tahun X, No. 3, Maret 1981, hal. 205-219.

ekuivalen beras untuk penduduk yang bermukim di pedesaan. Ukuran tersebut pada dasarnya mempunyai kelemahan karena "terms of trade" antara beras dengan komoditi-komoditi lain dalam kenyataannya tidak selalu sama dan selalu berubah. Ukuran yang dinyatakan dengan uang juga mempunyai kelemahan, karena pada dasarnya daya beli uang tersebut berubah-ubah sesuai dengan perubahan harga, dan belum lagi kalau satuan uang yang dipergunakan adalah mata uang asing yang harganya mungkin berubah sebagai akibat kegiatan ekonomi yang dimanifestasikan dalam bentuk devaluasi ataupun revaluasi baik yang resmi maupun yang tidak resmi.

Dari beberapa ukuran yang sering dikemukakan dapat dikatakan bahwa ukuran yang dikemukakan oleh Prof. Sajogyo dapat dipergunakan sebagai patokan asal saja diadakan perubahan dan menyesuaikannya dengan perubahan yang ada.

KARAKTERISTIK KEMISKINAN DI INDONESIA

Suatu hal perlu mendapat perhatian serius dalam membahas masalah kemiskinan adalah kenyataan bahwa walaupun terdapat perbedaan dalam ukuran yang dipergunakan untuk mengukur kemiskinan akan tetapi hasil-hasil penyelidikan yang ada memberi indikasi bahwa sebagian besar penduduk Indonesia masih tergolong miskin. Kemiskinan bukan hanya melanda daerah pedesaan tetapi juga melanda perkotaan. Sedang di lain pihak ternyata bahwa kemiskinan bukan hanya merupakan monopoli sektor pertanian tetapi juga merupakan kenyataan di sektor di luar pertanian.

Berdasarkan ukuran yang dipergunakan oleh Prof. Sajogyo, dalam Tabel 2 berikut ini dapat dilihat gambaran mengenai kemiskinan di Indonesia dalam kurun waktu 1969/1970 - 1976.¹ Selama periode 1969/1970 - 1976, secara jelas terlihat bahwa persentase penduduk yang tergolong "cukup miskin" berkurang baik di Jawa maupun di luar Jawa. Kalau dalam tahun 1969/1970 sebanyak 75,0% penduduk Indonesia masih tergolong cukup miskin, maka dalam tahun 1976 jumlahnya telah menurun menjadi 61,8%. Gambaran ini sejalan dengan peningkatan pendapatan per kapita dari masyarakat Indonesia. Selama periode tersebut pendapatan per kapita masyarakat Indonesia meningkat sebesar kira-kira 49,50%. Kalau dalam tahun 1969/1970 pendapatan per kapita dengan harga konstan tahun 1976 adalah Rp. 3.689,00, maka dalam tahun 1976 jumlah meningkat dan telah mencapai Rp. 5.515,00 (lihat Tabel 3).

¹Lihat Sajogyo, "Golongan Miskin dan Partisipasinya dalam Pembangunan Desa," *Prisma*, No. 3, Tahun VI, Maret 1977, hal. 10-17.

PERSENTASE PENDUDUK MISKIN BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA
MENURUT USAHA RUMAH TANGGA (GARIS KEMISKINAN SAJOYO-CUKUP MISKIN)

Sumber: BPS, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia, 1969/1970 - 1976*. Buku ini merupakan hasil studi BPS yang diperuntukkan untuk CSIS dan tidak diterbitkan.

Tabel 3

RATA-RATA PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA 1969/1970 DAN 1976
ATAS DASAR HARGA 1976

	Susenas IV						Susenas V/Sakernas 1976					
	Indonesia			Jawa-Madura			Indonesia			Jawa-Madura		
	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota/Desa
Pertanian	5.006	3.364	3.374	5.207	3.398	4.972	4.415	3.631	3.879	3.965	3.196	4.514
Industri	8.536	3.087	4.436	7.206	2.922	9.348	7.852	3.509	5.137	10.358	2.680	6.144
Perdagangan	6.492	5.195	5.772	6.375	3.879	6.610	7.466	4.698	6.461	7.180	3.644	7.866
Pengangkutan	4.615	3.837	4.314	3.498	3.790	6.621	5.918	3.908	5.417	5.929	4.115	5.893
Bangunan	20.325	5.010	11.394	15.510	5.308	22.331	8.596	4.692	7.497	8.504	3.670	8.688
Jasa-jasa	6.304	4.831	5.791	6.266	4.737	6.359	6.276	3.940	5.630	6.685	3.278	5.687
Buruh	4.403	3.131	3.576	4.340	2.744	4.528	8.448	4.354	6.887	9.273	3.749	7.009
Lain-lain	3.791	3.717	3.799	5.352	3.462	2.917	—	4.074	4.074	—	4.074	—
Total	5.127	3.440	3.689	4.866	3.241	5.451	7.607	4.024	5.515	8.265	3.398	6.701
												4.598

Sumber: BPS, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976*.
Buku ini merupakan hasil studi BPS yang diperuntukkan untuk CSIS dan tidak diterbitkan.

Dari Tabel 2 dan Tabel 3 secara jelas kita juga akan mendapat gambaran bahwa tingkat peningkatan pendapatan antara desa dan kota, antara Jawa dan Luar Jawa, masing-masing berbeda dan demikian juga antar sektor kegiatan ekonomi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pertambahan pendapatan masyarakat kota (meningkat kira-kira sebesar 48,37%) adalah lebih tinggi dari pertambahan pendapatan masyarakat desa (meningkat kira-kira sebesar 16,98%). Dan kalau kedua kelompok ini dikelompokkan lagi menurut wilayah, ternyata tingkat pendapatan masyarakat desa di Pulau Jawa-Madura meningkat secara lebih lambat (kira-kira 4,84%) bila dibandingkan dengan masyarakat desa di wilayah lainnya (kira-kira 24,88%). Tetapi untuk daerah perkotaan ternyata peningkatan pendapatan di Pulau Jawa-Madura adalah lebih tinggi (kira-kira 69,68%) dari daerah lainnya (kira-kira 22,93%).

Tetapi kalau dilihat menurut bidang usaha, ternyata untuk sektor pertanian peningkatan pendapatan hanya terjadi di pedesaan di luar Pulau Jawa-Madura. Sehingga tidak mengherankan bila persentase penduduk yang tergolong "cukup miskin" untuk wilayah perkotaan di Jawa-Madura dan Luar Jawa mengalami peningkatan. Walaupun untuk daerah pedesaan gambaran yang sebaliknya akan terlihat.

Di lain pihak untuk bidang usaha perdagangan ternyata, pendapatan penduduk di daerah pedesaan menurun sedang untuk daerah perkotaan mengalami peningkatan. Tetapi walaupun demikian persentase penduduk tergolong "cukup miskin" yang bergerak dalam bidang usaha ini baik di Jawa maupun di Luar Jawa mengalami penurunan. Hal ini mungkin terjadi karena jumlah penduduk di daerah pedesaan yang memasuki bidang usaha ini bertambah banyak. Dan di lain pihak, dengan bertambah baiknya prasarana seperti jalan-jalan dan jembatan-jembatan maka para pedagang yang bermukim di daerah kota dapat melakukan aktivitasnya sampai ke daerah pedesaan.

Untuk bidang usaha industri ternyata bahwa walaupun peningkatan pendapatan untuk seluruh Indonesia terjadi, tetapi peningkatan tersebut hanya terjadi di daerah pedesaan di luar Pulau Jawa-Madura. Sehingga tidak mengherankan bila persentase mereka yang tergolong "cukup miskin" meningkat di daerah perkotaan di Luar Jawa-Madura walaupun untuk daerah pedesaan dan kota di Jawa-Madura serta daerah pedesaan di Luar Pulau Jawa dan Madura mengalami penurunan.

Pendapatan per kapita anggota masyarakat yang bergerak dalam bidang usaha pengangkutan ternyata mengalami peningkatan untuk daerah Jawa-Madura. Tetapi gambaran yang sebaliknya telah terjadi untuk daerah di Luar

Jawa-Madura. Tetapi walaupun demikian seluruh wilayah (kota dan desa), persentase dari mereka yang tergolong "cukup miskin" justru mengalami penurunan. Hal ini sudah barang tentu membutuhkan penelitian yang lebih mendalam, karena ada kemungkinan hal ini ada kaitannya dengan keadaan sarana perhubungan yang ada di Luar Pulau Jawa-Madura.

Suatu hal yang menarik dari data-data yang dikemukakan adalah data yang menunjukkan bahwa pendapatan per kapita buruh Indonesia meningkat sangat cepat. Selama periode 1969/1970 - 1976 ternyata terjadi peningkatan kira-kira sebesar 92,59%. Kalau dalam tahun 1969/1970 pendapatan per kapita buruh baru mencapai Rp. 3.576,00 maka dalam tahun 1976 telah mencapai Rp. 6.887,00. Sejalan dengan peningkatan tersebut maka persentase mereka yang tergolong "cukup miskin" untuk semua golongan wilayah menurun. Bila persentasenya untuk seluruh Indonesia pada tahun 1969/1970 kira-kira sebesar 77,6% maka pada tahun 1976 telah menjadi kira-kira 45,9%. Di lain pihak ternyata bahwa selama periode tersebut jumlah mereka yang bergerak di sektor ini meningkat dengan jumlah yang cukup besar yaitu kira-kira 43,37%. Keadaan seperti ini memberi gambaran bahwa banyak lapangan kerja yang terbuka bagi buruh dan ini disertai dengan peningkatan upah riil.

Data-data yang dikemukakan memang belum mengungkapkan seluruh karakteristik dari kemiskinan di Indonesia. Tetapi berdasarkan hal tersebut menjadi jelas bahwa penanggulangan kemiskinan di Indonesia bukanlah merupakan pekerjaan yang sederhana, karena masalahnya saling kait-mengait dan kaitan tersebut tidak selalu memperkuat keadaan terlebih bila ditinjau dari salah satu segi peninjauan. Dengan demikian untuk memecahkan persoalannya dibutuhkan strategi pembangunan ekonomi yang tepat yang sejalan dan saling menunjang dengan strategi pembangunan lainnya.

STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa selama periode 1969/1970 - 1976 terjadi peningkatan pendapatan yang dibarengi dengan penurunan persentase dari yang tergolong "cukup miskin," dan perubahan ini berbeda menurut bidang usaha dan wilayah. Tetapi walaupun demikian usaha memerangi kemiskinan mutlak dilakukan secara terus-menerus dan strategi pembangunan ekonomi perlu ditentukan sedemikian rupa agar dapat berfungsi meningkatkan taraf hidup masyarakat, khususnya masyarakat yang masih tergolong "cukup miskin" atau yang tergolong "miskin."

Dalam literatur pembangunan pada awal 1950-an sektor pertanian dilihat sebagai sektor tradisional yang tunduk kepada hukum hasil semakin ber-

kurang (the law of diminishing returns) dan ditandai dengan kelebihan tenaga kerja yang besar dengan tingkat produktivitas yang rendah. Dengan demikian untuk melanjutkan pembangunan sumber-sumber daya harus dialihkan dari pertanian dan perdesaan ke sektor industri modern. Dengan demikian kelebihan tenaga kerja dapat diserap dan dengan cara ini, masalah pengangguran dan kemiskinan dapat diatasi.¹

Para perencana ekonomi negara-negara berkembang pada dekade tahun 1950-an dan 1960-an pada umumnya terperangkap oleh literatur-literatur tersebut dan meyakini strategi pembangunan ekonomi yang sejalan dengan pemikiran tersebut adalah strategi yang tepat untuk dilaksanakan. Sejalan dengan pemikiran ini maka pembangunan dititikberatkan pada pembangunan industri dan kurang memberi perhatian kepada pembangunan sektor pertanian atau pedesaan padahal sebagian terbesar anggota masyarakatnya hidup dari sektor pertanian dan tingkat produktivitasnya masih rendah tetapi masih mungkin untuk ditingkatkan.

Para perencana ekonomi menjadi beranggapan bahwa sektor industri akan berfungsi untuk menampung tenaga kerja yang berkelebihan di sektor pertanian. Anggapan yang keliru ini merupakan salah satu sumber kesalahan dalam pembangunan. Mereka menjadi tidak menyadari bahwa dalam pembangunan industri faktor ketahanan ekonomi juga penting. Mereka menjadi kurang memperhatikan faktor manusia. Mengubah struktur perekonomian adalah pasti menuntut perubahan sikap manusia. Menggeser manusia yang sebelumnya bergerak di sektor pertanian ke sektor industri bukan pekerjaan yang mudah dan dapat dilakukan dalam waktu singkat. Sektor industri menuntut kualitas manusia yang berbeda dari sektor pertanian dan ini menyangkut bukan hanya ketrampilan tetapi juga sikap terhadap alam, sikap terhadap hubungan manusia dan sikap terhadap waktu.

Dengan beranggapan bahwa sektor industri akan menampung kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian maka pembangunan industri menjadi mendapat tekanan yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Hal ini menyebabkan pertentangan pendapat di kalangan masyarakat, yaitu pertentangan antara efisiensi dan penciptaan lapangan kerja. Biasanya yang dimenangkan adalah industri yang menciptakan banyak lapangan kerja sehingga berakibat "high cost economy." Di lain pihak karena di negara-negara berkembang prasarana dan sarana pada umumnya hanya tersedia secara memadai di daerah perkotaan, maka industri-industri yang dibangun hanya terpusat di kota-kota. Sebagai akibatnya timbul masalah urbanisasi, masalah lingkungan, masalah

¹Lihat Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development," *International Labour Review*, Januari-Pebruari 1980, hal. 99.

kepenuhsesakan dan selanjutnya kegiatan ekonomi dan politik menjadi terpusat di kota-kota.

Sebagai reaksi terhadap kegagalan penerapan strategi pembangunan ini, timbul kesadaran bahwa pembangunan pedesaan membutuhkan perhatian khusus. Menurut pandangan baru ini pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk mengatasi masalah pengangguran dan mengurangi kemiskinan. Tugas pembangunan pedesaan pada dasarnya adalah menyediakan masukan-masukan dan insentif seperti pupuk, teknologi, kredit, dan struktur harga yang dapat membantu pedesaan. Tetapi pendekatan yang terlalu umum menyebabkan penerapan strategi ini juga mengalami kegagalan. Banyak hambatan-hambatan yang dihadapi seperti kemampuan birokrasi ataupun mekanisme implementasi serta sikap masyarakat yang tidak sesuai dengan tuntutan dinamisme pembangunan.

Dalam dasawarsa ini berkembang pemikiran lain yang mengemukakan bahwa strategi pembangunan yang perlu dilakukan oleh negara-negara berkembang adalah pembangunan dengan memberi perhatian khusus kepada daerah pedesaan tetapi dengan pendekatan kelompok sasaran.¹ Strategi pembangunan seperti ini merupakan penyempurnaan terhadap strategi yang dikemukakan sebelumnya dan pendekatannya lebih khusus dan terarah.

Perkembangan pemikiran dan penerapan strategi pembangunan di masa lalu kiranya memberi keyakinan yang kuat bahwa strategi pembangunan harus disesuaikan dengan kondisi dari masing-masing negara.

Kenyataan membuktikan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia sekarang ini hidup di sektor pertanian dan kebanyakan dari mereka ini masih tergolong miskin. Tetapi seperti dikemukakan sebelumnya kemiskinan di Indonesia bukan hanya monopoli desa tetapi juga merupakan kenyataan di daerah perkotaan. Dengan demikian strategi pembangunan yang dibutuhkan di Indonesia adalah strategi pembangunan yang dapat berfungsi untuk mengatasi masalah kemiskinan baik di desa maupun di kota. Pendekatan yang lebih tepat adalah pendekatan menurut kelompok sasaran dan ini semakin penting mengingat kebhinnekaan masyarakat. Dalam memerangi masalah kemiskinan maka diperlukan pemetaan kemiskinan itu sendiri dengan disertai alasan-alasannya dan hal ini sangat penting artinya bagi penentuan tindakan-tindakan yang harus dilakukan.²

¹Lihat Eddy Lee, "Changing Approach to Rural Development," *loc. cit.*

²Lihat Thee Kian-wie, "Faktor-faktor Pokok dalam Pembagian Pendapatan di Indonesia," *Prisma*, No. 3, Tahun 1977, hal. 3-7.

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa salah satu kegagalan pembangunan yang dilakukan oleh banyak negara berkembang dalam dekade 1950-an dan 1960-an adalah karena pemberian fungsi yang kurang tepat bagi sektor industri dan penekanan yang berlebih-lebihan kepada pembangunan sektor industri. Dalam proses perkembangannya pendekatan yang kurang tepat ini telah menimbulkan dilema-dilema yang hasil akhirnya menimbulkan alokasi sumber-sumber secara tidak efisien dan bahkan menimbulkan masalah-masalah baru seperti konsentrasi industri di perkotaan, pengangguran di daerah urban, pengotoran udara maupun lingkungan dengan segala akibat yang ditimbulkannya.

Tetapi walaupun demikian ini tidak perlu menjadikan pembangunan sektor industri di Indonesia perlu mendapat tekanan. Pembangunan sektor industri perlu dilanjutkan tetapi dampak dari pembangunan industri tersebut perlu mendapat perhatian secara penuh. Penilaian social benefit dan social cost perlu dilakukan.

Pembangunan sektor industri pada dasarnya harus diletakkan dalam rangka memperkuat perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan memanfaatkan serta meningkatkan nilai tambah dari sumber-sumber yang ada di pedesaan. Usaha seperti ini harus disertai dengan usaha yang sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap impor. Pembangunan industri-industri yang demikian mungkin dalam jangka pendek untuk beberapa jenis industri belum dapat menciptakan lapangan kerja yang cukup banyak. Tetapi ditinjau dalam jangka panjang tindakan seperti ini lebih tepat karena pembangunan industri hanya dapat berjalan dengan baik bila ia dapat berfungsi memperkuat perekonomian.

Sering dikemukakan bahwa untuk memerangi kemiskinan di pedesaan maka tindakan landreform perlu dilakukan. Pemikiran seperti ini pada dasarnya bertitik tolak dari fakta, bahwa pemilikan faktor produksi yaitu tanah adalah pincang. Banyak negara yang telah melakukan tindakan seperti ini tetapi mengalami kegagalan, kecuali hanya memperoleh keuntungan politik yang bersifat sesaat. Kegagalan terjadi pada umumnya karena faktor penyebab terjadinya kepincangan dalam pembagian tanah kurang mendapat perhatian sebelumnya.

Kalau dilihat di Indonesia memang terdapat kepincangan dalam pemilikan tanah khususnya tanah pertanian. Untuk tahun 1971 sebanyak 42,24% dari seluruh usaha tani hanya mengelola seluas 11,64% tanah pertanian dan tanah yang mereka miliki luasnya rata-rata berkisar antara 0,10 sampai 0,50 ha. Gambaran seperti ini memperkuat keyakinan sementara orang bahwa tindakan landreform dalam arti pembagian tanah perlu dilakukan. Berdasarkan

hasil sensus pertanian yang dilakukan pada tahun 1963 dan tahun 1973 ternyata bahwa kepincangan yang melebar dari penguasaan tanah pertanian sebenarnya tidak terjadi walaupun tingkat kepincangan masih dapat digolongkan sangat pincang. Kalau diukur berdasarkan Indeks Gini, angkanya bukan bertambah besar tetapi justru bertambah kecil. Kalau dalam tahun 1963 Indeks Gini masih sebesar 0,5529 maka dalam tahun 1973 telah menurun menjadi 0,5527.¹ Tetapi berdasarkan hasil sensus tersebut ternyata untuk setiap golongan berdasarkan luas tanah yang berada di bawah 10 ha terjadi pengurangan. Dan untuk golongan 10,00 - 15,00 ha dan 15 ha ke atas juga mengalami pengurangan (lihat Tabel 1). Proses tersebut terjadi dalam kenyataannya adalah sebagai akibat pertambahan usaha tani atau pertambahan penduduk untuk usaha tani untuk golongan di bawah 10 ha. Untuk golongan yang mengelola lebih dari 10 ha, jumlah usaha tani justru berkurang dan dibarengi dengan luas tanah yang diusahakan juga berkurang. Dan tingkat pengurangan luas tanah tersebut ternyata lebih besar. Dengan demikian menjadi jelas bahwa tidak seluruhnya benar anggapan yang menyatakan bahwa selama periode 1963-1973 telah terjadi konsentrasi dalam usaha tani atas beban dari para petani kecil. Kalau demikian halnya tentu perlu dipertanyakan apakah tindakan landreform dalam bentuk pemerataan pemilikan atau pembagian tanah perlu dilakukan. Adalah jelas bahwa sebagian kecil anggota masyarakat memiliki tanah yang cukup besar. Tetapi sesuai dengan tujuan pembangunan jalan yang lebih efektif untuk mengatasi hal ini adalah tindakan perpajakan. Dengan menerapkan tindakan perpajakan secara efektif diharapkan pemerataan dalam pemilikan tanah dapat dilakukan tanpa mengabaikan pertimbangan ekonomis dari usaha tani tersebut. Dengan menggunakan instrumen pajak secara tepat diharapkan pasar tanah menjadi lebih sempurna. Dan kiranya perlu ditekankan, masalah ketidaksempurnaan dalam pasar tanah merupakan momok yang sangat merugikan.

Di lain pihak, kalau benar yang terjadi adalah pengurangan usaha tani sebagai akibat pertambahan usaha tani yang lebih besar dari pertambahan luas tanah yang diusahakan, tentu perlu dipertanyakan apakah sistem warisan yang berlaku di dalam masyarakat kita masih perlu dipertahankan dan kalau tidak dapat dipertahankan dapatkah hal ini diubah tanpa menimbulkan keguncangan sosial. Kiranya ahli-ahli ilmu kemasyarakatan dapat memberi jawaban yang tepat terhadapnya.

Strategi pembangunan pedesaan untuk Indonesia pada dasarnya harus ditujukan untuk meningkatkan produktivitas para petani dan peningkatan kesempatan kerja. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan memberikan rang-

¹Untuk sensus tahun 1973 menjadi dihilangkan usaha tani $> 0,10$ ha dan tidak termasuk Propinsi Maluku. Sehingga Indeks Gini 1963 = 0,5529 dan 1973 = 0,5527.

sangan kepada kegiatan ekonomi di pedesaan melalui penyediaan masukan-masukan yang tepat, pembangunan sarana serta perbaikan prasarana. Dan memberi rangsangan untuk menambah nilai tambah dari hasil-hasil produk mereka melalui pembangunan industri-industri kecil yang sekaligus dapat saling menunjang dengan pembangunan industri-industri besar. Sejalan dengan itu, masalah harga perlu mendapat perhatian secara lebih sempurna. Ini berarti rangsangan harga perlu diatur sedemikian rupa sehingga para pelaku ekonomi di pedesaan dapat meningkatkan produktivitasnya. Usaha ini dapat berjalan secara lebih baik bila jalur perhubungan mendapat perhatian secara sepadan. Karena seperti dikemukakan sebelumnya, salah satu sebab para petani selalu mengalami kerugian dalam "terms of trade" dengan sektor lainnya adalah karena lalu-lintas perhubungan yang kurang memadai atau kurang baik.

Dalam beberapa tahun belakangan ini perhatian terhadap sektor informal yang berada di perkotaan semakin menarik perhatian, terlebih setelah terbukti bahwa kegiatan ini memberi sumbangan yang cukup besar dalam produk regional bruto dari beberapa daerah tertentu. Dalam rangka memerangi kemiskinan yang terdapat di daerah perkotaan, strategi pembangunan perlu diarahkan untuk meningkatkan mutu dari aktivitas ekonomi dari mereka yang bergerak di sektor informal. Hal ini dapat dilakukan dengan memberi insentif dan rangsangan ekonomi seperti pemberian kredit, penyediaan sarana seperti lokasi dan juga tindakan non-ekonomi seperti pendidikan dan penyuluhan.

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa tuntutan pembangunan industri berbeda dengan tuntutan pembangunan sektor pertanian. Dan di lain pihak ternyata bahwa salah satu penyebab kemiskinan adalah karena tingkat pendidikan masyarakat sangat rendah. Hal ini berarti bahwa pendidikan memegang peranan yang sangat penting dalam usaha pembangunan dan dalam banyak hal merupakan persyaratan yang perlu dilakukan agar tujuan atau strategi pembangunan ekonomi dapat mencapai sasaran yang dikehendaki. Pendidikan yang dimaksudkan bukan hanya meliputi pendidikan formal tetapi juga mencakup pendidikan informal. Dalam negara yang berkembang seperti Indonesia kebutuhan untuk meningkatkan ketrampilan semakin dirasakan penting sehingga perhatian secara khusus perlu dilakukan terhadap hal ini. Dengan pendidikan yang tepat diharapkan bahwa sikap "nrimo" yang mungkin merugikan sebagian besar masyarakat dapat diatasi secara baik. Dan dengan tindakan pendidikan maka pandangan "ono rino ono upo" dapat diubah menjadi "saben dino kudu ono upo" -- yang sesuai dengan dinamisme pembangunan. Di lain pihak dengan pendidikan pemerataan hasil pembangunan dapat lebih mudah dilakukan karena pendidikan itu sendiri dapat berfungsi untuk pemeratakan pendapatan anggota masyarakat.

Strategi pembangunan ekonomi yang sedang dilaksanakan di Indonesia sekarang ini dapat dikatakan telah meliputi masalah-masalah yang dikemukakan sebelumnya. Tetapi harus diakui dalam pelaksanaannya semuanya belum berjalan seperti yang diharapkan. Usaha pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk memerangi kemiskinan secara jelas termaktub dalam GBHN dan Pelita yang dijabarkan dalam Trilogi Pembangunan.

Penyimpangan antara harapan dan kenyataan dalam usaha pembangunan di negara-negara berkembang pada umumnya terjadi karena kurangnya sinkronisasi dari semua tindakan-tindakan yang dilakukan. Dan di lain pihak karena kurangnya pengetahuan yang mendalam dan akurat terhadap masalah tersebut. Sinkronisasi dalam tindakan-tindakan perlu mendapat perhatian khusus karena masalah yang dihadapi mempunyai sifat multidimensi. Usaha peningkatan produktivitas misalnya sangat berkaitan erat dengan usaha perbaikan gizi dan usaha pendidikan.

Kurangnya pengetahuan yang mendalam dan akurat tentang masalah-masalah yang dihadapi sering menyebabkan timbulnya pandangan ke arah generalisasi dan selanjutnya diiringi dengan tindakan yang kurang terarah. Dalam strategi pembangunan keadaan seperti ini kiranya perlu dihindarkan.

PENUTUP

Kemiskinan masih melanda sebagian besar anggota masyarakat Indonesia, baik yang berada di pedesaan maupun yang bermukim di daerah perkotaan. Sesuai dengan tujuan pembangunan nasional maka strategi pembangunan ekonomi harus diarahkan untuk memerangi kemiskinan dan meningkatkan taraf hidup seluruh anggota masyarakat.

Dalam dekade-dekade yang lalu, banyak negara mengalami kegagalan dalam usaha pembangunan ekonominya, karena mereka menganut strategi yang kurang tepat. Keadaan seperti ini terjadi karena pada umumnya para perencana ekonomi terbelenggu atas teori-teori yang sebelumnya dianggap baik, dan tidak mendasarkan strategi pembangunannya sesuai dengan kondisi dan situasi di negaranya.

Agar strategi pembangunan ekonomi dapat berfungsi mengembangkan taraf hidup masyarakat miskin maka ia harus dikaitkan dengan strategi pembangunan lainnya. Kebutuhan seperti ini semakin menonjol karena sifat permasalahannya adalah multidimensi sehingga menuntut tindakan yang sifatnya juga multidimensi.

Untuk memerangi kemiskinan secara efektif, dibutuhkan pengetahuan yang lebih mendalam dan akurat tentang sebab-sebab kemiskinan itu sendiri menurut wilayah-wilayah tertentu sehingga usaha-usaha pembangunan ekonomi seperti pembangunan pedesaan melalui serangkaian tindakan, pembangunan industri, prasarana dan sarana dapat dilakukan secara terarah.

Kegagalan yang dialami oleh beberapa negara berkembang dalam usaha memerangi kemiskinan pada umumnya disebabkan oleh beberapa faktor utama, seperti kurangnya sinkronisasi dalam tindakan dan kurangnya pengetahuan yang mendalam mengenai masalah yang sedang dihadapi.

Kurangnya pengetahuan yang mendalam dan akurat tentang masalah-masalah yang dihadapi sering menyebabkan kecenderungan berkembangnya pandangan ke arah generalisasi dan selanjutnya diiringi tindakan yang kurang terarah.

Perguruan tinggi pada khususnya dapat memberi sumbangan yang tidak kecil artinya melalui penyediaan informasi yang tepat, yang didasarkan kepada penyelidikan. Sejauh mana perguruan tinggi dapat memberi sumbangannya adalah merupakan salah satu ukuran sejauh mana ia melaksanakan darmanya yaitu Tri Dharma Perguruan Tinggi.

PENDEKATAN SISTEM UNTUK MEN- CAPAI SWASEMBADA PANGAN YANG PERMANEN

Sudarsono HARDJOSOEKARTO*

Dewasa ini optimisme mengenai dicapainya swasembada pangan telah menjadi bagian integral dari pemikiran para ahli dan para politisi di pemerintahan. Optimisme ini memang beralasan mengingat bahwa wilayah Indonesia cukup berpotensi untuk mencukupi kebutuhan pangannya. Strategi pangan selama ini terbukti merangsang pertumbuhan produksi pangan yang cukup menggembirakan, sehingga praktis swasembada telah dicapai.

Masalah pangan, di samping strategis bersifat dinamis untuk jangka waktu yang panjang. Kalaupun terjadi keseimbangan antara produksi, konsumsi dan cadangan maka sifatnya adalah keseimbangan dinamis (dynamic equilibrium). Karena itu strategi pangan yang untuk waktu tertentu mampu mencukupi kebutuhan saat itu mungkin perlu disempurnakan untuk mengimbangi kebutuhan yang meningkat cepat.

Pemikiran mengenai pangan dalam satu kerangka sistem telah diperkenalkan beberapa tahun terakhir ini. Namun, strategi pangan jangka panjang selama ini tampaknya belum mencerminkan implementasi kerangka berpikir tersebut secara lengkap. Tulisan ini akan mencoba memulai kajian pendekatan sistem untuk mencapai swasembada pangan yang permanen. Sebagai studi pendahuluan, tulisan ini disajikan secara deskriptif, dan diharapkan dapat membuka banyak peluang untuk studi selanjutnya.

KONSEPSI SWASEMBADA

Masalah swasembada mulai menarik perhatian para ahli maupun praktisi di pemerintahan sejak meningkatnya kebutuhan pangan, sementara produksi

*Staf CSIS.

dalam negeri belum mencukupi. Meningkatnya kebutuhan pangan ini antara lain disebabkan oleh meningkatnya jumlah penduduk dan pendapatan rata-rata masyarakat. Oleh karena pangan merupakan kebutuhan dasar manusia, maka pemerintah dituntut untuk memenuhinya baik melalui impor komersial maupun bantuan internasional.

Dengan semakin besarnya selisih kebutuhan pangan dibandingkan dengan tingkat produksi, semakin besar pula bagian devisa yang digunakan untuk membeli pangan. Hal ini merupakan tekanan yang berat bagi sistem perekonomian nasional. Di samping itu impor pangan yang berkepanjangan akan menciptakan ketergantungan pemerintah terhadap negara pengekspor. Dari segi politik internasional hal ini tentu tidak menguntungkan. Karena itulah timbul gagasan untuk secara bertahap mengurangi impor pangan dengan mencukupi kebutuhan melalui peningkatan produksi dalam negeri. Gagasan ini cukup beralasan mengingat potensi di Indonesia cukup besar. Berdasarkan Sensus Pertanian 1973, luas lahan yang potensial untuk pertanian sebesar 59,3 juta ha, padahal sampai saat itu baru dimanfaatkan sebesar 16,4 juta ha. Di samping itu perkembangan teknologi budi-daya tanaman pangan tahunan terakhir ini serta dikembangkannya sistem usaha tani intensif memungkinkan dicapainya swasembada.

Pada mulanya gagasan swasembada terutama ditekankan untuk komoditi beras. Hal ini disebabkan karena posisi beras sebagai komoditi strategis yang dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia. Oleh karena itu program-program di bidang pangan lebih banyak dititikberatkan pada pertumbuhan produksi beras. Penyediaan bibit unggul melalui riset yang intensif ditekankan untuk beras. Pembangunan irigasi, penyediaan pupuk, penyuluhan dan program Bimas/Inmas ditujukan untuk meningkatkan produksi beras sebesar-besarnya. Di samping itu program-program lepas panen juga menitikberatkan pada beras. Program distribusi, sarana penyimpanan pangan dan subsidi lebih banyak ditekankan pada beras. Sebagai hasilnya memang terlihat peningkatan produksi beras yang cukup menggembirakan. Antara tahun 1966-1981 produksi beras meningkat sebesar 138,65% atau tumbuh rata-rata 5,97% per tahun. Namun, cita-cita untuk memenuhi kebutuhan pangan secara nasional agaknya belum memenuhi harapan.

Untuk beberapa wilayah tertentu jenis pangan nonberas cukup potensial, baik produksi maupun konsumsinya. Kurang diperhatikannya jenis pangan nonberas ini akan menimbulkan banyak persoalan yang justru merugikan usaha-usaha di bidang pangan. Karena itu program di bidang pangan mulai diarahkan juga untuk komoditi nonberas. Program produksi yang tercakup dalam program Bimas/Inmas mulai diterapkan untuk jagung dan kedelai. Demikian pula program lepas panen seperti pengamanan harga, penyimpanan

dan sebagainya juga diterapkan untuk jagung, kedelai dan gula. Namun, oleh karena hubungan antara beras dan pangan nonberas pada umumnya bersifat substitusi, maka persoalan-persoalan dilematis yang terjadi dalam program pangan tak dapat dihindarkan. Lebih-lebih lagi masalah pangan masih tergantung pada faktor alam, seperti perubahan iklim, kekeringan, banjir, serangan hama atau bencana alam lainnya, sehingga pemikiran terhadap strategi di bidang pangan masih menjadi kebutuhan yang mendesak.

Swasembada pangan sesuai dengan penetapan Tim Ahli Bimas (1981) diartikan sebagai keadaan tercukupinya kebutuhan akan bahan pangan pokok dari produksi dalam negeri pada suatu tingkat harga tertentu. Kebutuhan ini mencakup pangan untuk konsumsi manusia, kebutuhan industri dalam negeri, kebutuhan subsektor peternakan dan untuk cadangan pangan nasional. Tercukupinya seluruh kebutuhan ini dari produksi dalam negeri ditandai dengan tidak adanya impor komersial dari komoditi-komoditi pangan dimaksud. Impor bahan pangan yang bersifat politik tetap masih dimungkinkan. Selain itu bahan pangan yang diproduksi itu harus dapat didistribusikan ke seluruh pelosok tanah air dan pada setiap saat (diperlukan). Tambahan pula harga bahan pangan tersebut di semua pelosok tanah air harus stabil sepanjang tahun.¹

Menurut Tim Ahli Bimas, target swasembada pangan yang akan dicapai sampai akhir Pelita IV meliputi komoditi beras, jagung, ubi kayu, gula, kedelai dan minyak makan. Jenis-jenis pangan ini (kecuali minyak makan) merupakan sumber karbohidrat yang merupakan bahan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Di samping jenis-jenis pangan tersebut masih terdapat sumber karbohidrat penting bagi masyarakat Indonesia yakni sagu. Potensi sagu ini cukup besar dan karena itu perlu dimasukkan dalam setiap analisa masalah pangan. Tetapi, karena terbatasnya data, dalam pembahasan ini sagu dikategorikan sebagai jenis pangan "lainnya" di luar beras, jagung, ubi kayu dan umbi-umbian yang lain. Pangan sumber protein dan lemak, baik nabati maupun hewani juga tidak dimasukkan dalam analisa ini oleh karena perbedaan karakteristik di samping peranannya yang masih kecil dalam penyediaan energi bagi masyarakat Indonesia.

SISTEM DAN PANGAN

Sistem sebenarnya merupakan terminologi yang umum dipakai untuk berbagai cabang keilmuan. Istilah ini diperkenalkan sehubungan dengan semakin

¹Lihat Tim Ahli Bimas (1981), *Swasembada Pangan: Konsepsi, Kebijakan dan Operasional*, Publikasi Terbatas, hal. 4-5.

kompleksnya persoalan yang dihadapi para ahli. Pada umumnya kompleksitas masalah ini disebabkan oleh kompleksitas tingkah laku dan interaksi unsur-unsur atau bagian yang mendukung satu kesatuan di mana masalah tersebut diamati. Oleh sebab itu untuk dapat memecahkan persoalan secara tepat para ahli perlu membatasi pengamatannya dalam satu kesatuan tertentu di mana tingkah laku dan interaksi unsur-unsur pendukungnya dapat diamati secara saksama. Satu kesatuan tertentu yang diamati ini dinamakan sistem, sedangkan pendekatan secara demikian dinamakan pendekatan sistem. Pendekatan sistem dapat diterapkan untuk berbagai cabang keilmuan, baik ilmu-ilmu sosial, biologi, keteknikan dan bahkan untuk masalah kemasyarakatan lainnya.

Memahami suatu sistem berarti memahami tingkah laku unsur-unsur pendukungnya serta interaksi sesamanya. Unsur-unsur atau bagian fungsional yang memiliki sifat-sifat sistem dan berperanan terhadap tingkah laku sistem dinamakan subsistem. Di antara subsistem ini terjadi interaksi yang sifatnya langsung maupun tidak langsung dan tingkah lakunya secara serempak merupakan tingkah laku sistem itu sendiri. Apabila salah satu subsistem dari sistem tertentu tidak dapat melakukan fungsinya, maka dapat dipastikan bahwa (pekerjaan) sistem tidak akan mencapai hasil yang optimal.

Diumpamakan bahwa sistem tersebut adalah satu kesatuan pemasak air. Di sana ada tungku pembakaran, tabung gas dan panci penampungan air. Bagian-bagian ini merupakan unsur terpisah yang saling berinteraksi. Apabila ketiga unsur ini bekerja secara serempak maka terjadilah proses pemasakan air. Kesatuan pemasakan air inilah yang dinamakan suatu sistem (pemasakan air), dengan tiga subsistem pendukung, yaitu subsistem tungku pembakaran, tabung gas dan penampungan air. Namun, sistem tersebut dapat pula dibagi ke dalam dua subsistem saja, yaitu subsistem pembakaran dan subsistem penampungan air. Sub-sistem pembakaran merupakan satu kesatuan antara tungku pembakaran dan tabung gas. Hal ini menunjukkan bahwa dalam sebuah sistem terdapat berbagai pilihan untuk menentukan jumlah dan macam subsistem. Pilihan-pilihan ini dapat sedikit atau banyak disesuaikan dengan masalahnya serta tujuan yang hendak dicapai. Tetapi oleh karena tujuan pendekatan sistem adalah untuk mendapatkan pemecahan yang tepat bagi persoalan yang dihadapi, maka ketepatan menentukan subsistem-subsistem merupakan bagian yang sangat penting. Ukurannya terletak pada apakah pilihan tersebut dapat memberikan jawaban yang paling tepat bagi masalah yang dihadapi.

Telah disebutkan di depan bahwa pendekatan sistem dapat diterapkan untuk berbagai macam keperluan baik bidang keilmuan secara khusus maupun masalah kemasyarakatan. Dalam prakteknya pendekatan ini seringkali

menggunakan sebuah model, yaitu gambaran dan atau wujud yang lebih sederhana dari sistem yang dimaksud. Menurut Kramer dan Smit (1977)¹ ada tiga cara menyusun model sistem, yaitu berdasarkan sifat sistemnya, fungsinya maupun metodenya. Berdasarkan sifat sistem dapat dibedakan tiga jenis model, yang masing-masing dapat dibedakan lagi menjadi tiga model: artinya terdapat sembilan buah model sistem yang dapat dibedakan berdasarkan sifat sistemnya. Jika berdasarkan fungsinya dapat dibedakan enam buah model, dan sejumlah yang sama apabila disusun berdasarkan metodenya.

Pilihan terhadap model sistem mana yang akan diambil tergantung pada jenis masalah yang dihadapi. Seorang ahli genetika tentu akan mengambil model sistem yang berbeda dengan seorang jenderal perang. Demikian pula masing-masing akan berbeda dengan seorang arsitek atau manajer perusahaan.

Ada kalanya satu persoalan tertentu hanya memerlukan satu jenis model sistem. Tetapi tidak jarang pula bahwa untuk satu persoalan diperlukan berbagai jenis model sistem. Umumnya masalah kemasyarakatan, yang melibatkan aspek ekonomi, administrasi, geografi dan lain-lain memerlukan lebih dari satu model sistem. Untuk aspek ekonomi mungkin diperlukan model sistem yang berbeda daripada untuk aspek administrasi dan demikian pula masing-masing berbeda dengan kebutuhan untuk mencakup aspek geografi.

Berdasarkan uraian di atas kiranya dapat dicari jenis-jenis model sistem yang diperlukan untuk memecahkan masalah pangan. Seperti diketahui, masalah pangan merupakan kaitan berbagai aspek seperti ekonomi, geografi, administrasi dan sebagainya. Karena itu diperlukan lebih dari sebuah model sistem. Namun sebagai studi pendahuluan tulisan ini hanya akan menyajikan dua buah model sistem yaitu model dengan fungsi eksplanatori (an explanatory function) dan model konseptual dari sistem empiris. Model sistem dengan fungsi eksplanatori menggambarkan bentuk interaksi subsistem-subsistem serta aspek pengelolaannya, sedangkan model konseptual dari sistem empiris menggambarkan kenyataan sistem ke dalam peta atau gambar-gambar yang lain.

Pilihan terhadap model sistem dengan fungsi eksplanatori ini penting mengingat persoalan pangan menyangkut interaksi berbagai lembaga yang berbeda. Ada kelompok produsen pangan, pengumpul dan konsumen pangan, penyalur input pertanian serta instansi-instansi pemerintah yang berhubungan dengan tahap-tahap produksi dan konsumsi pangan. Model sistem

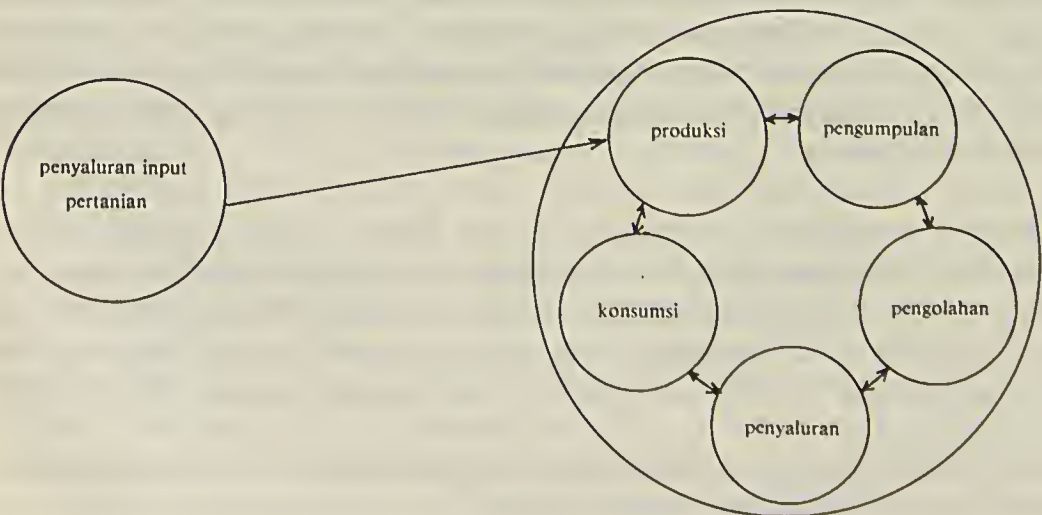
¹Nic J.T.A. Kramer and Jacob de Smit (1977), *System Thinking: Concepts and Notions* (Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden).

ini berusaha menggambarkan fungsi-fungsi serta interaksi antara lembaga-lembaga tersebut, sehingga sasaran sistem dapat tercapai secara baik. Ada fungsi-fungsi yang secara tegas dapat dibedakan dan karena itu harus dikelola oleh lembaga yang berbeda. Tetapi ada kalanya, ada berbagai fungsi yang meskipun berbeda tetapi mempunyai beberapa kesamaan tertentu, sehingga cukup dikelola oleh satu lembaga saja. Dengan demikian berdasarkan model sistem ini akan diperoleh gambaran pembagian sistem pangan ke dalam subsistem-subsistem yang dapat dipakai sebagai dasar analisa selanjutnya. Apabila hal ini telah dicapai maka model sistem konseptual dari sistem empiris dapat membantu menjelaskan tingkah laku sistem dipandang dari segi geografis. Tentunya model-model sistem lain masih relevan untuk dikemukakan seperti model matematik untuk produksi pangan, distribusi pangan maupun konsumsi pangan serta berbagai model yang lain.

Model Sistem dengan Fungsi Eksplanatori

Dalam sistem pangan terdapat aspek produksi, pengumpulan, penyaluran dan konsumsi. Masing-masing aspek ini mempunyai perbedaan, bila dilihat dari kegiatan maupun pelakunya. Aspek produksi dilakukan oleh petani, aspek pengumpulan dilakukan oleh petani, pedagang dan KUD, aspek pengolahan dilakukan oleh petani, pedagang dan KUD, aspek penyaluran dilakukan oleh pedagang dan KUD dan aspek konsumsi dilakukan oleh masyarakat.

Berdasarkan fakta ini, maka dapat dikatakan bahwa sistem pangan terdiri dari lima buah subsistem, yaitu produksi, pengumpulan, pengolahan, penyaluran dan konsumsi. Di luar sistem ini masih terdapat satu elemen yang selalu berinteraksi dengan subsistem produksi yaitu penyaluran input pertanian. Secara sederhana sistem pangan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Apabila kesimpulan di atas benar, maka kelima subsistem tersebut harus dikelola secara serempak agar sistem dapat berjalan semestinya. Kemajuan salah satu subsistem harus secara simultan diikuti dengan kemajuan keempat subsistem yang lain. Apabila syarat ini tidak dipenuhi maka aktivitas sistem dalam jangka panjang akan terganggu. Umpamakan bahwa subsistem produksi telah dikelola dengan baik sehingga peningkatan produksi dapat berlipat. Namun, apabila hal ini tidak diikuti dengan pengumpulan dan penyaluran yang baik, harga pangan di tingkat produsen akan menjadi rendah, sehingga merugikan petani. Kerugian ini akan mengurangi gairah petani untuk meningkatkan produksi di waktu berikutnya. Demikian pula sekalipun keempat subsistem telah berjalan dengan baik, apabila subsistem konsumsi tidak berkembang sesuai dengan perkembangan produksi berbagai komoditi yang telah ditargetkan akibatnya akan merugikan sistem itu sendiri.

Sebagai konsekuensi adanya lima subsistem dalam sistem pangan maka diperlukan lima buah instansi pelaku administrasi yang berbeda. Perbedaan ini dapat terjadi pada tingkat administrasi desa atau yang lebih tinggi lagi yaitu kabupaten maupun propinsi. Tetapi karena masalah pangan menyangkut kepentingan banyak pihak dan karena itu bersifat strategis, maka ia sebaiknya selalu dikelola secara nasional. Oleh karena itu perbedaan tingkat administrasi ini seharusnya juga terjadi pada tingkat nasional. Umpamakan bahwa pelaku administrasi ini berada di Departemen Pertanian, maka di sini terdapat lima instansi yang masing-masing mempunyai kewenangan berbeda untuk lima subsistem tersebut. Tugasnya adalah bagaimana mereka mengakomodasikan (mengelola) masing-masing subsistem secara serempak agar sistem menghasilkan output yang optimal. Di samping itu masih diperlukan satu instansi lagi yang mengatur bekerjanya elemen penyaluran input pertanian. Yang menjadi persoalan apakah pilihan di atas tepat, lebih-lebih lagi apabila dikaitkan dengan prinsip efisiensi dalam administrasi pemerintahan. Semakin banyak instansi yang mengelola satu permasalahan semakin besar pula biaya yang diperlukan di samping koordinasi yang semakin rumit. Oleh karena itu perlu ditinjau kembali pilihan untuk membagi sistem pangan menjadi lima subsistem dan kemungkinan untuk mereduksi menjadi beberapa subsistem yang lebih sederhana.

Dalam pengertian ekonomi, produksi adalah proses yang menciptakan atau menambah nilai, guna atau manfaat baru. Karena itu produksi dalam subsistem produksi pangan adalah pengertian yang sempit, yakni menciptakan manfaat baru dari input-input pertanian. Namun, pengertian produksi pangan telah secara tegas dapat dibedakan dengan konsumsi pangan oleh karena keduanya merupakan aspek ekonomi yang berbeda dengan fungsi-fungsi yang berbeda pula. Tanpa aspek pengumpulan, pengolahan dan penyaluran pun sebenarnya proses produksi dan konsumsi pangan telah merupakan kegiatan

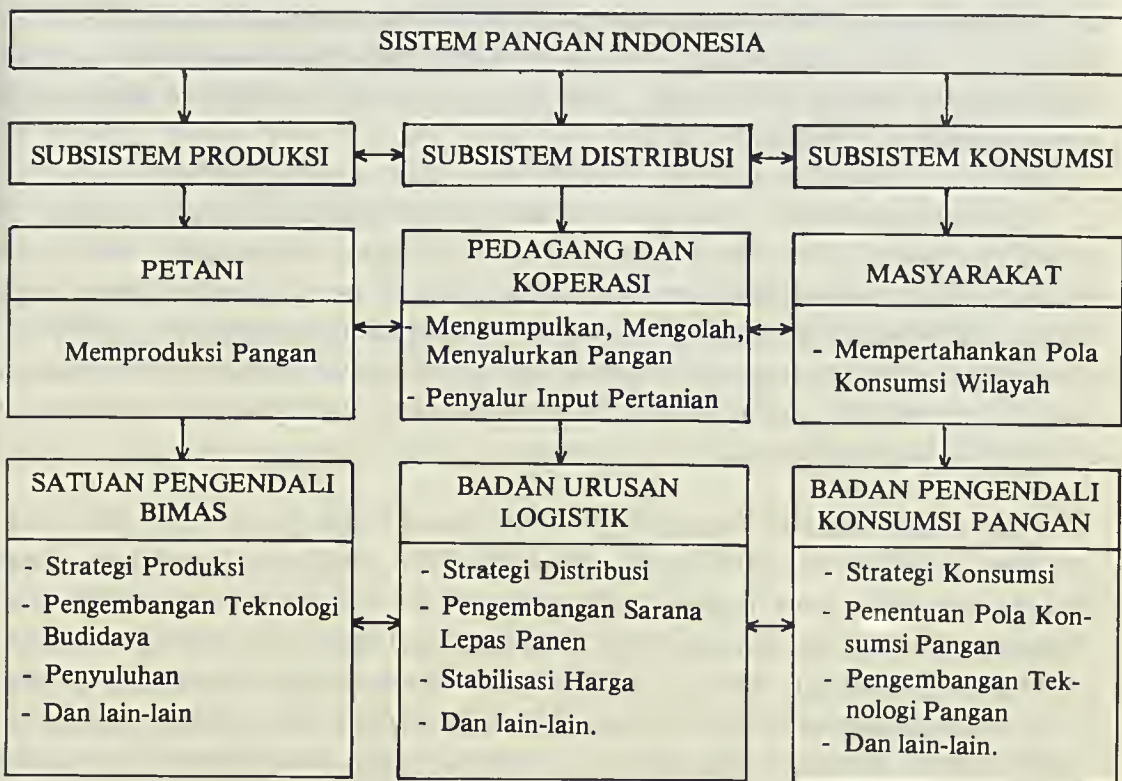
sistem ekonomi yang absah (valid). Tetapi karena masalah pangan harus berkaitan dengan kendala ruang dan waktu, maka diperlukan proses pengumpulan, "pengolahan" dan penyaluran. Ketiga aspek ini pun termasuk proses produksi, yaitu peningkatan guna waktu dan guna tempat serta guna bentuk yang berbeda dengan proses produksi dan konsumsi pangan. Kegiatan ini termasuk *produksi jasa* yang dapat dilakukan oleh lembaga perdagangan. Tidakkah menjadi persoalan apakah pelaku ini pedagang atau koperasi, namun tampak jelas bahwa ketiga kegiatan tersebut merupakan proses "antara" yang menjembatani aspek produksi dan konsumsi pangan. Karena-nya ketiga aspek tersebut dapat direduksi menjadi satu aspek saja. Bentuk sederhana dari tiga aspek inilah yang dinamakan aspek distribusi pangan. Berdasarkan uraian ini kiranya dapat disimpulkan bahwa sistem pangan cukup dibagi ke dalam tiga subsistem saja yaitu subsistem produksi, distribusi dan konsumsi.

Sampai tahap analisa ini masih ada satu masalah yang belum terpecahkan, yaitu elemen penyaluran input pertanian. Apabila ia berdiri bebas, maka aktivitas sistem pangan sangat tergantung pada sistem di luarnya. Tetapi mengingat bahwa sebagian besar aktivitas subsistem distribusi adalah produksi jasa, maka penyaluran input pertanian ini pun dapat dimasukkan ke dalamnya. Dengan demikian pembagian sistem pangan menjadi tiga subsistem telah menjadi jelas.

Subsistem produksi terutama berfungsi mengakomodasikan semua potensi untuk kegiatan produksi pangan. Subsistem distribusi berfungsi terutama menjembatani rangkaian produksi dan konsumsi yang diakibatkan adanya kendala ruang dan waktu, di samping untuk melaksanakan penyaluran input pertanian. Sebaliknya subsistem konsumsi melaksanakan fungsi terakhir dari tujuan mengkonsumsi pangan. Berdasarkan hal ini untuk mengelola sistem pangan hanya diperlukan tiga instansi pelaku administrasi. Adapun model sistemnya dapat dilihat dalam bagan pada hal. 383.

Tingkat produksi pangan yang tinggi merupakan sasaran utama aktivitas subsistem produksi. Tujuannya sudah tentu untuk meneukupi kebutuhan pangan untuk konsumsi manusia, pakan, industri dan cadangan nasional serta kalau mungkin untuk ekspor. Namun, produksi tinggi pada waktu tertentu apabila tidak diikuti dengan kemampuan menyalurkannya secara baik menyebabkan harga turun sehingga merugikan petani. Sebaliknya kekurangan stok di wilayah tertentu menyebabkan harga naik sehingga merugikan konsumen. Mekanisme pengendalian harga, pengadaan stok, distribusi dan impor pangan ini menjadi tugas utama subsistem distribusi.

Swasembada pangan berarti tercukupinya kebutuhan pangan pada tingkat harga tertentu. Tetapi karena adanya perbedaan ekologis dan kebiasaan



makan, maka tingkat kecukupan ini akan berbeda untuk masing-masing komoditi di berbagai wilayah Indonesia. Perbedaan inilah yang selama ini dikenal sebagai pola konsumsi pangan wilayah (daerah).

Wilayah yang karena ekologiannya berpotensi untuk produksi beras, mempunyai pola konsumsi yang didominasi oleh beras. Sebaliknya wilayah yang potensial dalam memproduksi jagung pola konsumsinya akan didominasi oleh jagung. Pada umumnya pola konsumsi pangan di berbagai wilayah Indonesia merupakan kombinasi dari jenis-jenis pangan sumber karbohidrat seperti beras, jagung, umbi-umbian dan lain-lain. Perbedaan pola yang satu dengan lainnya terletak dalam persentase masing-masing jenis pangan. Berdasarkan fakta ini maka subsistem konsumsi perlu menyusun (menentukan) pola-pola konsumsi di setiap wilayah Indonesia. Kemudian berdasarkan data ini dibuat sasaran produksi untuk masing-masing komoditi yang akan menjadi pedoman bagi subsistem produksi.

Tentunya angka-angka sasaran yang sudah ditentukan oleh subsistem konsumsi tidaklah bersifat mutlak, tetapi fleksibel dan dapat diproyeksikan secara jangka panjang. Berdasarkan informasi ini subsistem produksi dapat menyesuaikan program-programnya, seperti penyediaan varietas unggul, pupuk,

irigasi dan penyuluhan, untuk semua komoditi sesuai dengan pola yang sudah ditentukan. Demikian pula subsistem distribusi akan menyesuaikan program distribusinya seperti penyediaan sarana lepas panen, subsidi dan sebagainya untuk semua komoditi.

Umpamakan bahwa program produksi telah dilakukan sesuai dengan sarannya, maka untuk merangsang petani agar tetap memproduksi, hasil produksi ini harus sebanyak-banyaknya diserap oleh pasar dengan harga yang layak. Penyerapan pangan tidak hanya memerlukan manajemen distribusi yang baik, tetapi juga memerlukan sarana dan bahkan teknologi lepas panen yang relevan untuk semua komoditi. Persyaratan inilah yang harus dipenuhi oleh subsistem distribusi.

Telah dikemukakan terdahulu bahwa swasembada pangan bersifat dinamis dan mempunyai aspek jangka panjang. Sifat dinamis ini memang sesuai dengan dinamika yang terjadi pada masyarakat. Perubahan-perubahan pendapatan oleh karena meningkatnya pembangunan ekonomi, sering kali mengakibatkan perubahan selera masyarakat terhadap jenis pangan tertentu.¹ Kecenderungan ini mungkin disebabkan oleh karena jenis pangan yang berkualitas baik *terasa* murah menurut tingkat hidup masyarakat di samping mudah diperoleh, atau oleh karena jenis pangan tertentu secara kualitas tidak menarik lagi bagi konsumen. Fenomena ini terbukti jelas dalam kasus beras dan pangan nonberas. Introduksi beras secara besar-besaran sehingga komoditi ini relatif murah dan mudah diperoleh mengakibatkan masyarakat yang sekalipun ekologi-potensial untuk pangan nonberas mulai meninggalkan jenis pangan yang terakhir ini.² Ditinggalkannya pangan nonberas menyebabkan petani produsen tidak bergairah lagi untuk memproduksinya. Akibatnya pada waktu paceklik dan suplai beras menjadi sulit, masyarakat konsumen tidak mampu membeli beras, sekaligus tidak mempunyai cadangan pangan nonberas.

Namun, hal ini tidak berarti bahwa program pangan murah itu salah, sebab ia juga merupakan salah satu tujuan swasembada pangan dan bahkan menjadi tujuan pembangunan nasional. Oleh karena itu untuk mengatasi pergeseran-pergeseran di bidang konsumsi pangan yang belum urgen, diperlukan usaha-usaha meningkatkan kualitas pangan nonberas sehingga dapat diterima oleh masyarakat. Hal ini jelas menuntut pengembangan teknologi pangan secara besar-besaran.

¹Dalam terminologi ilmu ekonomi salah satu besaran perubahan ini adalah "Income Elasticity of Demand" yang berbeda untuk beras, jagung dan ubi kayu. Diskusi terbatas lihat Alderman and Timer "Food Policy and Food Demand in Indonesia," *BIES*, XVI, 3, Nopember 1980.

²Lihat Sudarsono Hardjosoekarto, "Pembentukan Badan Pengendali Konsumsi Pangan," *Suara Karya*, 22 September 1982.

Memang disadari bahwa pengembangan teknologi pangan di negara kita telah jauh ketinggalan dengan negara-negara lain. Sementara negara maju telah mampu memformulasikan jenis pangan yang cukup layak sebagai komoditi ruang angkasa dari pangan nonberas, maka di negara kita jenis pangan ini mulai ditinggalkan masyarakat. Usaha-usaha demikian inilah kiranya menjadi tanggung jawab subsistem konsumsi.

Dari uraian di atas kiranya jelas peranan masing-masing subsistem dan interaksi sesamanya. Tidak ada salah satu subsistem yang lebih menonjol dari subsistem yang lain, tetapi ketiganya harus serempak melangkah maju. Bahkan kemajuan salah satu subsistem apabila tidak diikuti dengan kemajuan subsistem yang lain dapat merugikan bekerjanya sistem secara keseluruhan.

Model Sistem Konseptual

Setelah pengkajian terhadap tingkah laku subsistem secara fungsional, maka sampailah kita pada pengkajian terhadap sistem empirisnya. Seperti disebutkan terdahulu, oleh karena sistem pangan berupa sistem empiris, maka aspek geografis sangat penting. Dalam aspek ini tercakup berbagai pengertian seperti masalah ekonomi, antropologi dan sebagainya, dan bahkan tidak kalah penting pula adalah masalah ruang. Model konseptual dari sistem empiris, yang sebenarnya merupakan implementasi dari tugas subsistem konsumsi, berusaha menggambarkan kenyataan sistem tersebut ke dalam peta.

Berbagai wilayah Indonesia mempunyai kondisi ekologi yang berbeda dalam hal kemampuannya menghasilkan pangan. Perbedaan daya dukung ekologi ini secara timbal-balik mempengaruhi pola konsumsi pangan setempat. Di samping itu ternyata ada beberapa wilayah yang sekalipun tempatnya berjauhan tetapi mempunyai kesamaan baik dalam daya dukung ekologi maupun dalam pola konsumsi pangannya. Hal ini dapat dilihat dari data Biro Pusat Statistik (1981) yang menyatakan bahwa berdasarkan data tahun 1976 terdapat lima jenis pola konsumsi pangan yang berbeda, yaitu: (1) *beras*, meliputi Propinsi DI Aceh, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu, DKI Jakarta, Jawa Barat, Nusa Tenggara Barat dan seluruh Kalimantan; (2) kombinasi *beras* dan *jagung* atau *beras*, *jagung* dan *umbi-umbian* meliputi Propinsi Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara; (3) kombinasi *beras* dan *umbi-umbian* meliputi Propinsi Lampung, DI Yogyakarta dan Sumatera Utara; (4) kombinasi *beras*, *umbi-umbian* dan *jagung* meliputi Propinsi Jawa Tengah, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Tengah; dan (5) pola konsumsi *lainnya* meliputi Propinsi Irian Jaya dan Kepulauan Maluku. Di samping itu ada satu wilayah yang belum diketahui pola konsumsi pangannya oleh karena tidak tersedia data

POLA KONSUMSI PANGAN DI INDONESIA MENURUT PROPINSI, 1976

Peta 1



yaitu Propinsi Timor Timur. Berdasarkan fakta ini maka model konseptual dari sistem pangan dapat dilihat pada Peta 1.

Dari peta tersebut tampak bahwa ada pola konsumsi yang sejenis tetapi terletak pada wilayah yang berjauhan. Karena itu penentuan kesatuan wilayah konsumsi hanya dapat dilakukan pada tingkat propinsi. Hal ini dapat menimbulkan beberapa persoalan terutama mengenai distribusi pangan secara nasional. Ada propinsi yang pola konsumsinya beras dan tingkat produksinya telah mencapai swasembada. Sebaliknya ada pula propinsi, seperti DKI Jakarta, yang pola konsumsinya beras tetapi tidak menghasilkan beras sama sekali. Hal inilah yang harus dipikirkan mengenai subsistem distribusi pangan secara keseluruhan. Namun, prinsip dasar swasembada hendaknya tetap didasarkan pada swasembada masing-masing propinsi untuk semua komoditi sesuai dengan pola konsumsinya masing-masing, kecuali beberapa propinsi yang memang tidak dapat menghasilkan pangan sama sekali. Apabila propinsi tertentu sudah mencapai swasembada untuk komoditi tertentu, maka ia dapat menjualnya ke propinsi lain dengan pola tertentu. Sebaliknya apabila propinsi tertentu belum mencapai swasembada, introduksi jenis pangan dilakukan secara selektif, dalam arti diberikan secara serempak untuk beras dan pangan nonberas. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari pergeseran-pergeseran pola konsumsi pangan yang pada tahap tertentu bertentangan dengan prinsip swasembada pangan. Kebijakan ini tentu bukan berarti mengabaikan prinsip pengelolaan pangan secara nasional. Sekalipun ukuran swasembada didasarkan pada swasembada tingkat propinsi, namun secara kumulatif akan diperoleh ukuran tingkat nasional. Oleh karena itu pengertian swasembada yang telah disebutkan terdahulu kiranya dapat diperbaiki menjadi batasan sebagai berikut:

”Swasembada pangan tingkat nasional adalah keadaan di mana setiap wilayah pola konsumsi pangan telah mencapai swasembada. Impor pangan secara politis masih dimungkinkan. Selanjutnya swasembada pangan tingkat wilayah adalah keadaan tercukupinya kebutuhan akan bahan pangan pokok dari produksi wilayah tersebut pada suatu tingkat harga tertentu. Untuk propinsi yang daya dukung ekologiannya benar-benar tidak mampu menghasilkan pangan yang dibutuhkan penduduknya, maka swasembada di wilayah ini adalah tercukupinya kebutuhan pangan dengan harga yang layak. Kebutuhan ini mencakup pangan untuk konsumsi manusia, pakan, industri wilayah, bibit, kehilangan dan cadangan wilayah tersebut. Bahan pangan tersebut harus dapat didistribusikan ke sentra konsumsi dengan harga yang stabil sepanjang tahun.”

Bagi subsistem produksi pembagian satuan wilayah dalam tingkat propinsi masih dapat diturunkan menjadi tingkat yang lebih rendah lagi yaitu kabu-

Peta 2

POLA KONSUMSI PANGAN DI BALI, NUSA TENGGARA BARAT
MENURUT KABUPATEN, 1976



Penggolongan Pola Konsumsi



beras

beras-umbi

beras-jagung/beras-jagung-umbi

lainnya

BALI DAN NUSA TENGGARA BARAT

skala 1 : 2.000.000

paten, kecamatan maupun desa. Tetapi tidak demikian halnya bagi subsistem distribusi. Hal ini disebabkan karena depot-depot logistik tentu tidak dapat dipecah menjadi bagian-bagian yang kecil pada satuan administratif lebih rendah. Karena itu penyusunan strategi distribusi pangan, seperti pengelolaan, pembangunan gudang, sarana transportasi dan monitoring, akan penting artinya dalam menjamin kelancaran bekerjanya sistem pangan.

Sebagai contoh dapat dilihat pada peta Propinsi Bali dan Nusa Tenggara Barat (Peta 2). Berdasarkan peta pola konsumsi pangan nasional, kedua propinsi ini termasuk wilayah konsumsi *beras* dan kombinasi *beras, umbi-umbian* dan *jagung*. Tetapi setelah diturunkan dalam satuan administratif yang lebih kecil terdapat berbagai pola konsumsi pangan. Berdasarkan informasi inilah subsistem produksi bagi daerah Propinsi Bali dan Nusa Tenggara Barat melakukan kegiatan produksi pangannya.

PENUTUP

Usaha untuk mencapai swasembada pangan merupakan salah satu bagian dari tujuan pembangunan nasional. Salah satu ukuran berhasilnya usaha ini adalah tercukupinya kebutuhan pangan dengan harga layak dan stabil sepanjang tahun. Namun, kebijaksanaan pangan murah dan perhatian terhadap satu jenis pangan saja, tanpa harus memperhatikan potensi jenis pangan yang lain pada tahap tertentu justru berlawanan dengan cita-cita swasembada pangan itu sendiri. Hal ini terlihat dari kecenderungan yang terjadi selama ini, yaitu dengan semakin dikenalnya beras di wilayah yang potensial untuk pangan nonberas maka jenis pangan terakhir ini menjadi terabaikan. Akibatnya, pada musim paceklik di mana suplai beras menjadi sulit dan masyarakat tidak mempunyai cadangan pangan nonberas, masalah ketersediaan pangan sering kali timbul. Karena itu untuk mencapai swasembada pangan yang permanen jenis-jenis pangan nonberas masih relevan untuk dikembangkan.

Perhatian terhadap pangan nonberas mengandung konsekuensi untuk menata kembali sistem pangan secara nasional. Kiranya pembagian sistem pangan ke dalam tiga subsistem selama ini beserta penjabaran implementasinya merupakan salah satu pilihan yang perlu dikembangkan.

Selanjutnya untuk mendukung pemikiran di atas diperlukan studi lebih lanjut mengenai aspek budi daya berbagai jenis pangan di Indonesia, masalah pengembangan teknologi pangan untuk menunjang swasembada, pola distribusi pangan nasional, fungsi subsidi dalam swasembada, lembaga-lembaga dalam sistem pangan, hubungan antara kemiskinan dan kurang pangan dan sebagainya.

PENGANEKARAGAMAN PANGAN BERORIENTASI PERBAIKAN GIZI PENDUDUK

Sunarto NDARU MURSITO*

Bahan pangan menentukan kualitas sumber daya manusia perorangan maupun bangsa, karena terciptanya penduduk sehat yang berkemampuan membangun (kuat, cerdas, energik) khususnya tergantung pada terpenuhinya kebutuhan gizi pangannya.¹ Ini berarti bahwa *upaya memperbaiki* kondisi pangan bergizi penduduk pada dasarnya merupakan suatu usaha *investasi kemanusiaan* yang sangat berarti *untuk meningkatkan* mutu hidup dan kesejahteraan.

Selama ini Jepang dikenal sebagai negara yang memberi perhatian sangat besar pada masalah gizi rakyatnya. Sebab itu tak mengherankan jika kualitas sumber daya manusia Jepang dapat diandalkan dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain di muka bumi ini. Atas dasar contoh ini, apabila bangsa kita ingin meningkatkan kualitas jiwa dan raganya melalui pergiannya, maka *para pemimpin bangsa* dari pusat sampai ke desa-desa selayaknya *menyadari dan tanggap* terhadap keadaan gizi rakyat di wilayahnya masing-masing. Secara konkritnya, kalau mereka menghendaki rakyat yang sehat, berkemampuan, dan berbakat cerdas, perlulah wilayahnya mengelola produksi, distribusi, dan khususnya konsumsi gizi sebaik mungkin.

Dalam Delapan Sukses Pembangunan yang diprogramkan pemerintah sekarang, "mensukseskan pembangunan pangan" dipilih sebagai program nomor pertama. Agar program pangan ini betul-betul sukses, khususnya konsumsi gizi berhasil diperbaiki, bagaimana pun perlu *membangkitkan dan mengembangkan partisipasi penduduk*, karena berbagai upaya akhirnya baru

*Staf CSIS.

¹Lihat uraian kami "Bahan Pangan untuk Membangun Manusia Indonesia," dalam majalah *Analisa*, Juli 1981.

bisa dilaksanakan secara efektif dan mantap apabila diterima dan dilaksanakan oleh penduduk yang berkepentingan. Ini patut ditekankan, sebab kegagalan atau kelambanan per sektor pembangunan biasanya adalah akibat kurangnya partisipasi penduduk, yang bahkan sering kali malah apatis atau menghambat. Oleh sebab itu, pembahasan ini akan mengutamakan partisipasi penduduk dalam perbaikan gizi demi pembangunan dan kesejahteraan mereka.

PERLUNYA MASYARAKAT SADAR GIZI

Sebagian besar rakyat Indonesia ternyata masih kekurangan gizi. Atas dasar hasil Susenas Tahap V tahun 1976 diketahui, bahwa hampir 60% penduduk Indonesia dalam seharinya mengkonsumsi kurang dari 1.850 kalori per kapita, yang di antaranya hampir 40% mengkonsumsi kurang dari 1.570 kalori. Padahal menurut ketentuan workshop NAS-LIPI tahun 1978, konsumsi energi untuk keperluan tubuh seorang Indonesia seharusnya 2.100 kalori seharinya. Selain itu menurut Menteri Kesehatan, rakyat Indonesia rata-rata baru mengkonsumsi zat protein 37-39 gram seharinya, padahal kebutuhan standar zat protein menurut workshop NAS-LIPI ialah sebanyak 55 gram sehari.¹

Masih meluasnya kekurangan gizi pangan itu khususnya dapat diamati dari *berbagai akibatnya*, yang terutama diderita pada *anak-anak* karena mereka ini merupakan penduduk yang paling rawan gizi. Menurut Kepala Dinas Kesehatan DKI Jakarta, dr. Soedarso, diperkirakan hampir 55% anak-anak di bawah umur lima tahun di Indonesia menderita kekurangan gizi.² Diketahui bahwa tingkat kematian bayi di Indonesia adalah 125 di antara 1.000 bayi. Dari jumlah bayi yang hidup ini pun kemudian 10% tidak sempat merayakan hari ulang tahunnya yang pertama, dan 20% lagi meninggal sebelum sempat duduk di sekolah Taman Kanak-kanak.

Sementara itu berdasarkan survei nasional Departemen Kesehatan di 23 propinsi Indonesia, Ketua Kelompok Kerja I Tianas Tia 1979, Dr. Sulianti Saroso, mengatakan bahwa penderita kurang gizi di kalangan anak-anak berumur 0-16 tahun adalah sebanyak 40,14 juta orang. Dalam hal ini diperkirakan penderita kurang gizi pada orang-orang dewasa tidak kurang dari jumlah itu pula. Penderita kurang gizi ini pada umumnya terutama menderita ke-

¹A. Djaeni Sediaoetama, "Diversifikasi Pangan di Indonesia pada Tahun 2000," dalam *Agronomi Menjawab Tantangan Tahun 2000*, Perhimpunan Agronomi Indonesia, Jakarta, 1977, hal. 17 AGR. 4; dan *Business News*, 6 September 1980.

²Berita *Antara*, 22 Januari 1980.

kurangan 4 unsur gizi yaitu kalori dan protein (KKP), vitamin A, zat besi, dan zat yodium.¹

Adapun penderita KKP (Kurang Kalori dan Protein) di Indonesia mencapai 10,45 juta atau 33% anak pra-sekolah. Sementara penderita kurang Vitamin A adalah 17,2 juta anak, yaitu terdiri dari 15,7 juta anak mengidap penyakit buta senja, 1,4 juta anak menderita penyakit kornea klinis dan 90.000 anak menderita sakit kornea klinis berat. Keadaan parahnya kekurangan Vitamin A ini sampai mengakibatkan kebutaan hampir 100.000 anak. Kemudian penderita kurang zat besi mencapai jumlah 12,5 juta orang anak, dan sebagai akibatnya ialah menderita kurang darah, muka pucat, badan lemah, dan daya pikir rendah.

Keadaan ibu hamil di Indonesia pun belum begitu baik. Dari sekitar 26 juta ibu rumah tangga yang ada di Indonesia tahun 1973 diperkirakan 19% adalah ibu hamil. Sebagai permasalahan gizi yang sering ditemukan pada ibu hamil ialah penderitaan anemia gizi, yang di berbagai daerah diperkirakan sampai meliputi 46-86% jumlah ibu hamil. Khususnya kalau seorang ibu dibebani banyak pekerjaan, padahal menderita kekurangan gizi di saat mengandung atau menyusui, maka akan melahirkan anak-anak yang lemah.

Dan masih cukup banyak penduduk Indonesia kekurangan zat yodium, sehingga mengakibatkan penyakit gondok. Ini diderita oleh 13 juta orang dari berbagai kelompok umur, termasuk di antaranya 500.000 penderita berada pada tingkat kretinoid dan 100.000 orang sudah pada tingkat kretin. Penderitaan yang mencapai tingkat kretin ini sudah mengakibatkan kelainan mental pada si penderita.

Merupakan *sebab utama* penderitaan kurang gizi di atas adalah karena masyarakat pada umumnya *belum sadar gizi*. Karena belum memahami arti gizi untuk hidupnya dan bangsanya, maka mereka belum mengupayakan pangan bergizi. Seandainya sudah mengenal betapa penting dan menentukan arti gizi pangan, mereka pasti mengutamakan. Dengan demikian, masyarakat tidak akan makan *asal kenyang belaka*, sehingga kemungkinan kekurangan gizi atau sebaliknya malahan kelebihan gizi, yang keduanya *sama-sama merugikan*. Tetapi akan terbina kebutuhan masing-masing orang untuk makan sewajarnya sesuai dengan keperluan tubuhnya akan gizi, yaitu demi menunjang pembangunan hidup dan kesejahteraannya. Adalah tepat sekali pepatah yang mengatakan: "*Kita tidak hidup untuk makan, tetapi makan untuk hidup.*"

Di samping itu penderitaan kurang gizi juga disebabkan oleh *keadaan kemiskinan*. Namun semangat "*sadar gizi*" sesungguhnya dapat menjadi pen-

¹ Harian Kompas, 25 Januari 1980; dan Pelita, 13 Pebruari 1980.

dorong bagi penduduk untuk sekuat tenaga mengupayakan gizi (memproduksi) yang sekaligus meningkatkan pendapatannya, sehingga karenanya mengurangi atau menanggulangi kemiskinan. Maka jelaslah, pembinaan masyarakat yang sadar gizi merupakan syarat pokok untuk membudayakan produksi, distribusi, dan konsumsi gizi pangan. Sebab sering kali penduduk menderita kurang gizi, padahal banyak pangan bergizi (yang tidak mahal harganya) mudah terjangkau oleh daya beli mereka. Ternyata pula banyak terdapat gejala keadaan kurang gizi pada penduduk yang tidak miskin.

Sebagai contoh tidak jarang dapat disaksikan ibu-ibu yang mengantarkan anaknya yang sakit kurang gizi ke Puskesmas tampak memakai perhiasan-perhiasan yang menyolok. Begitu pula banyak keluarga lebih mementingkan kebagusan keadaan rumah dan pakaian daripada mutu gizi pangan untuk anggotanya. Atau karena tak mengetahui perihal gizi, malahan segolongan masyarakat mengutamakan makanan-makanan dalam kaleng demi gengsi daripada memilih makanan-makanan yang segar. Juga bisa diingat contoh keadaan di Libia, yaitu setelah kemakmuran penduduk meningkat akibat kenaikan harga bahan bakar minyak, justru angka kematian bayi malah meningkat karena penggunaan susu botol menggantikan air susu ibu.

MENINGKATKAN KONSUMSI GIZI MASYARAKAT

Untuk memperbaiki keadaan gizi masyarakat memang diperlukan peningkatan "sadar gizi" dalam masyarakat secara terus-menerus, khususnya pada *kaum ibu* yang biasanya mengelola keperluan makanan rumah tangga dan juga pada lingkungan penduduk yang mencari nafkah dalam pengolahan pangan. Supaya kesadaran gizi ini secara umum semakin terbina, terutama perlu *dimasyarakatkan pengetahuan tentang gizi* secara penerangan, penyuluhan, dan percontohan. Karena arti dan manfaat gizi sudah diuraikan dalam tulisan terdahulu, maka dalam pembahasan ini langsung diuraikan perihal jenis-jenis pangan yang mengandung gizi yang perlu diketahui dan dapat diusahakan oleh penduduk.

Sejauh ini di Indonesia dikenal adanya pedoman konsumsi makanan *4 sehat dan 5 sempurna*, yang terdiri dari: (1) nasi atau pangan biji-bijian lain atau umbi-umbian; (2) sayuran; (3) lauk-pauk; (4) buah-buahan; dan (5) susu. Pada umumnya dianggap sebagai *makanan pokok* ialah bahan makanan nomor satu, dua, dan mungkin tiga; sedangkan sebagian besar penduduk mengkonsumsi bahan makanan nomor tiga, empat, dan lima sebagai *makanan pelengkap*.

Demi penyempurnaan konsumsi gizi, bagaimana pun seseorang khususnya pengelola makanan sehari-hari *perlu memilih* jenis-jenis pangan yang bergizi

baik untuk makanan pokoknya dan makanan pelengkap. Dalam hal ini diusahakan agar membuat komposisi makanan yang *memuat secara lengkap* zat-zat gizi yang dibutuhkan tubuh. Untuk keperluan tersebut sewajarnya diketahui jenis-jenis pangan biasa di Indonesia beserta kadar gizinya masing-masing, seperti terlihat dalam Tabel 1 mengenai bahan makanan pokok dan Tabel 2 mengenai bahan makanan pelengkap menurut zat gizi utamanya. Dimaksudkan sebagai *zat gizi utama* ialah zat hidrat arang dan zat lemak sebagai zat pemberi tenaga, serta zat protein sebagai zat pembangun. Ketiga zat gizi ini dalam setiap harinya dibutuhkan relatif banyak demi kelangsungan hidup dan kegiatan orang sehari-hari. Sementara zat gizi lainnya ialah zat vitamin dan mineral, yang dalam seharinya oleh tubuh dibutuhkan relatif sedikit.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa bahan pangan padi (beras dan bekatul) merupakan jenis pangan pengandung zat gizi utama yang termasuk unggul dibandingkan dengan jenis pangan yang lain, seperti jenis pangan jagung atau gandum. Sebab keduanya yang terakhir kendati pun memiliki kadar protein yang lebih tinggi, namun masing-masing kekurangan *unsur protein tertentu*. Jagung kekurangan asam amino esensial tryptophane dan gandum kekurangan asam amino esensial lysine, sehingga keduanya mempunyai score protein yang rendah. Khususnya bahan pangan padi terutama jauh lebih unggul daripada jenis pangan umbi-umbian dalam hal zat gizi utama.

Oleh sebab itu, sesungguhnya sudah tepat apabila sebagian besar bangsa Indonesia memanfaatkan beras/padi sebagai makanan pokoknya. Pada tahun 1977 konsumsi gizi per kapita penduduk Indonesia per hari diketahui sekitar 54% kalori, 52% protein, dan 12% zat lemak didapat dari bahan pangan padi.¹ Pola konsumsi ini sebenarnya merupakan hal yang baik kalau diingat, bahwa jenis pangan ini yang hanya meliputi 36% (kira-kira sepertiga) dari konsumsi makanan sehari per orang mampu menyumbang *separuh lebih* dari konsumsi kalori dan protein. Padahal konsumsi pangan umbi-umbian per kapita di Indonesia sebanyak 26% dari konsumsi pangan per hari *hanya mampu* menyumbang sekitar 11% kalori, 4% protein, dan 0,8% zat lemak yang dikonsumsi. Tepatnya konsumsi makanan per kapita penduduk Indonesia sehari ialah 963 gram, dari padanya adalah 252 gram berasal dari jenis pangan umbi-umbian dan 346 gram dari pangan padi.

Dari segi gizi sebenarnya adalah lebih baik, jika penduduk yang semula menggunakan bahan makanan pokok umbi-umbian atau jagung kemudian beralih kepada beras. Tetapi pengadaan beras membutuhkan biaya produksi yang lebih mahal, di samping memerlukan tanah pertanian yang subur dan kecukupan air. Menghadapi hal ini, penduduk yang makanan pokoknya non-

¹Biro Pusat Statistik, *Neraca Bahan Pangan di Indonesia 1977* (Jakarta, Juni 1979), hal. 5-11.

Tabel 1

KOMPOSISI GIZI UTAMA MAKANAN POKOK DALAM SATUAN 100 GRAM

Jenis Makanan	Kalori	Protein (gram)	Lemak (gram)	Hidrat Arang (gram)
Beras giling	360	6,8	0,7	78,9
Beras ketan	362	6,7	0,7	79,4
Bekatul	275	12,6	14,8	54,6
Gandum	330	11,0	2,0	72,4
Jagung panen lama	355	9,2	3,9	73,7
Jagung panen baru	307	7,9	3,4	63,6
Jali	289	11,0	4,0	61,0
Canthel	332	1,0	3,3	73,0
Jawawut	334	9,7	3,5	73,4
Sagu	353	0,7	0,2	84,7
Talas	98	1,9	0,2	23,7
Ketela pohon	146	1,2	0,3	34,7
Tapioka	363	1,1	0,5	88,2
Ubi jalar	123	1,8	0,7	27,0
Kedelai kering	331	34,9	18,1	34,8
Kacang tanah	452	25,3	42,8	21,1
Saga pohon	—	38,5	22,4	16,6
Biji kecipir	405	32,8	17,0	36,5
Biji jambu monyet	562	21,2	46,9	23,6
Kenari	657	15,0	66,0	13,0
Emping melinjo	345	12,0	1,5	71,5
Kwaci	515	30,6	42,1	13,8
Wijen	568	19,3	51,1	18,1
Kelapa tua	359	3,4	34,7	14,0
Bayam	36	3,5	0,5	5,3
Kangkung	29	3,0	0,3	5,4
Daun singkong	73	6,8	1,2	13,0
Daun melinjo	99	5,0	1,3	21,3
Daun pepaya	79	8,0	2,0	11,9
Daun talas	71	4,1	2,1	12,3
Buncis	35	2,4	0,2	7,7
Kacang panjang	44	2,7	0,3	7,8
Kol/kubis	24	1,4	0,2	5,3
Daun lamtoro	128	12,0	6,5	12,4
Daun kacang panjang	34	4,1	0,4	5,8
Nangka muda	51	2,0	0,4	11,3
Taoge kacang ijo	23	2,9	0,2	5,3
Tomat	23	2,0	0,7	11,1
Wortel	42	1,2	0,3	9,3
Cabe rawit	103	4,7	2,4	19,9
Cabe merah besar	31	1,0	0,3	7,3
Bawang merah	39	1,5	0,3	9,2
Bawang putih	95	4,5	0,2	23,1
Gula pasir	364	—	—	94,0
Gula Jawa (kelapa)	386	3,0	1,0	76,0
Gula aren	368	—	—	95,0
Kopi	352	17,4	1,3	69,0
Teh	132	19,5	0,7	67,8
Serbuk kako (coklat)	298	8,0	23,8	48,9
Daun cincau (camcao)	122	6,0	1,0	26,0

Sumber: Disarikan dari Prof. Pocrwo Socdarmo, *Ilmu Gizi* (Jakarta: Dian Rakyat, 1977), hal. 108-125.

Tabel 2

KOMPOSISI GIZI UTAMA MAKANAN PELENGKAP DALAM SATUAN 100 GRAM

Jenis Makanan	Kalori	Protein (gram)	Lemak (gram)	Hidrat Arang (gram)
Daging sapi	207	18,8	14,0	0,0
Daging domba	317	15,7	27,7	0,0
Daging kambing	154	16,6	9,2	0,0
Daging kelinci	111	16,6	2,5	0,0
Daging babi	457	11,9	45,0	0,0
Daging ayam	302	18,2	25,0	0,0
Daging bebek	326	16,0	28,6	0,0
Daging angsa	354	16,4	31,5	0,0
Dendeng	433	13,8	9,0	0,0
Lambung (babat)	113	17,6	4,2	0,0
Krupuk kulit kerbau	422	83,0	4,0	0,0
Ikan asin	193	42,0	1,5	0,0
Ikan segar	113	17,0	4,5	0,0
Udang segar	91	21,0	0,2	0,1
Udang kering	295	62,4	2,3	1,8
Trasi merah	174	30,0	3,5	3,5
Kepiting	151	13,8	3,8	14,1
Kodok	73	16,4	0,3	0,0
Krupuk udang (pathi)	359	17,2	0,6	68,2
Telur ayam	162	12,8	11,5	0,7
Telur bebek	189	13,1	14,3	0,8
Telur bebek (asin)	195	13,6	13,3	4,4
Susu sapi	61	3,2	3,5	4,3
Susu kerbau	160	6,3	12,0	7,1
Mentega	725	0,5	81,6	1,4
Keju	326	22,8	20,3	13,2
Margarine	720	0,6	81,0	0,4
Minyak kelapa	870	1,0	98,0	0,0
Minyak kacang	902	0,0	100,0	0,0
Minyak wijen	902	0,0	100,0	0,0
Adpokat	85	0,9	6,5	7,7
Appel	58	0,3	0,4	14,9
Pisang ambon	99	1,2	0,2	25,8
Pisang mas	127	1,4	0,2	33,6
Pisang raja	120	1,2	0,2	31,8
Nangka masak pohon	106	1,2	0,3	27,6
Mangga masak pohon	66	0,7	0,2	17,2
Srikaya	116	1,7	0,6	25,2
Sawo manila	92	0,5	1,1	22,4
Jambu biji	149	0,9	0,3	25,2
Jambu monyet	64	0,7	0,6	15,8
Jambu bol	56	0,6	0,3	14,2
Papaya	46	0,5	0,0	12,2
Durian	134	2,5	3,0	28,0
Duku	63	1,0	0,2	16,1
Rambutan	69	0,9	0,1	18,1
Manggis	63	0,6	0,6	15,6
Jeruk manis	45	0,9	0,2	11,2
Nenas	52	0,4	0,2	13,7
Salak	77	0,4	0,0	20,9
Sirsak	65	1,0	0,3	16,3
Blimbing	36	0,4	0,4	8,8
Asam masak pohon	239	2,8	0,6	62,5

Sumber: Disarikan dari Prof. Poerwo Soedarmo, *op. cit.*, hal. 112-123.

beras itu dapat memperbaiki konsumsi gizinya *dengan kompensasi* jenis pangan lain yang mempunyai zat gizi utama lebih tinggi. Contohnya penduduk yang mengkonsumsi talas (keladi) sebaiknya juga mengkonsumsi daun talas sebagai sayurannya, dan penduduk yang mengkonsumsi ketela perlu mengkonsumsi juga daunnya sebagai sayuran, agar kekurangannya akan zat protein dan lemak dapat dicukupi. Atau juga jenis umbi-umbian ini diproses terlebih dahulu menjadi tepung, seperti ketela menjadi tapioka, untuk meningkatkan kadar gizinya.

Dari tabel dapat diamati bahwa bahan pangan jenis kacang-kacangan ternyata mempunyai zat gizi utama yang kadarnya *sangat tinggi*, begitu pula biji-bijian tertentu. Bahan makanan untuk pembuat minuman kita pun bisa berguna untuk menambah konsumsi gizi yang baik, seperti teh, kopi, dan coklat. Semua ini terlebih-lebih tepat dimanfaatkan untuk meningkatkan konsumsi gizi penduduk yang makanan pokoknya jenis pangan non-beras. Dibandingkan dengan jenis kacang-kacangan lainnya, diketahui protein kedelai mempunyai nilai gizi yaitu score protein yang paling tinggi. Adapun nilai gizi kedelai ini akan ditingkatkan lagi dan nilai cernanya pun akan lebih baik, jika diolah menjadi tempe (proses peragian).

Pada umumnya jenis pangan kacang-kacangan mengandung kadar protein dan lemak yang cukup tinggi. Karena itu jika dikombinasikan dengan jenis makanan pokok yang mengandung banyak hidrat arang, jenis pangan kacang-kacangan mempunyai kemungkinan besar untuk mengatasi masalah kekurangan gizi pangan di Indonesia. Selain itu jenis tanaman kacang-kacangan dapat menyuburkan tanah pertanian, sebab dapat menyerap zat lemas dari udara dan memasukkannya dalam tanah dalam bentuk bintil-bintil perakaran-nya. Dan daunnya pun mengandung cukup gizi yang amat bermanfaat untuk makanan ternak.

Meskipun demikian perlu diketahui bahwa nilai protein *pangan nabati* pada umumnya *lebih rendah* daripada protein *pangan hewani*, karena susunan kadar asam amino esensialnya kurang baik dan nilai cernanya pun lebih rendah. Oleh sebab itu merupakan kebutuhan penduduk untuk semakin meningkatkan konsumsi pangan hewannya, demi perbaikan mutu gizi atau sebagai pengimbang bagi makanan pokok bangsa yang pergiziannya didominasi oleh pangan nabati. Berdasarkan neraca bahan pangan di Indonesia tahun 1977 diketahui, bahwa 98% kalori, 90% protein, dan 93% zat lemak yang dikonsumsi rata-rata penduduk Indonesia seharusnya diperoleh dari bahan pangan nabati. Menurut Menteri Pertanian konsumsi protein hewani per kapita masyarakat Indonesia masih rendah: yang berasal dari daging baru mencapai 1,21 gram/hari, telur 0,37 gram/hari, dan susu 0,36 gram/hari.¹

¹Menteri Pertanian Prof.Ir. Soedarsono Hadisapoetro dalam harian *Suara Karya*, 21 Agustus 1982.

Zat protein hewani pada umumnya bernilai tinggi, karena protein hewani mempunyai asam-asam amino esensial yang *lebih lengkap* dan susunannya pun *mendekati* susunan amino tubuh manusia. Merupakan kebaikan jenis pangan hewani pula bahwa mengandung zat-zat lemak, mineral dan vitamin. Hanya jenis pangan ini pada umumnya sedikit sekali atau malah tidak mengandung zat hidrat arang, karena itu kebutuhan tubuh akan zat hidrat arang harus diusahakan dari bahan makanan pokok. Untuk lebih jelasnya, data mengenai jenis pangan hewani dan makanan pelengkap lainnya dapat dilihat dalam Tabel 2.

Bahan pangan hewani terutama *dapat diandalkan* untuk memenuhi kebutuhan tubuh manusia akan zat protein dan lemak. Bila zat protein merupakan zat untuk pembangun tubuh manusia, maka zat lemak bisa diproses menjadi energi tubuh yang akan menghasilkan jumlah kalori yang besar. Kalau zat hidrat arang dan protein per 1 gram hanya menghasilkan sekitar 4 kalori, maka 1 gram zat lemak dapat menghasilkan 9 kalori. Adapun zat lemak ini ternyata *sangat banyak* terkandung dalam jenis pangan minyak goreng yang biasanya dipakai untuk memasak lauk-pauk (lihat Tabel 2).

Dalam hal ini jenis pangan sayur-sayuran dan buah-buahan rupanya mempunyai persentase zat gizi utama jauh lebih rendah daripada jenis pangan yang lain. Inilah karena jenis pangan tersebut sebagian besar terdiri dari unsur air. Meskipun hanya menyumbang relatif sedikit untuk keperluan tubuh akan zat gizi utama, jenis pangan sayuran dan buah-buahan dapat mencukupi kebutuhan akan *berbagai zat vitamin dan mineral* untuk melindungi serta menyegarkan tubuh dan organ-organnya. Selain itu sayur-sayuran dan buah-buahan adalah jenis pangan yang mengandung serat, dan ini sangat berperan dalam melancarkan *proses pembuangan sisa-sisa makanan*. Sebab bila makanan yang dikonsumsi seseorang tidak mengandung serat, maka sisa-sisa makanan di dalam usus sukar dikeluarkan sehingga untuk mengeluarkannya kontraksi usus harus bekerja keras. Semuanya ini dapat memungkinkan timbulnya berbagai penyakit seperti kanker usus, sakit jantung akibat banyak kolesterol tidak terserap oleh serat-serat makanan, mudah terkena peradangan usus buntu, sakit wasir, dan rasa sembelit ketika buang air besar.

Setelah memaparkan perihal zat gizi utama beserta dengan jenis pangan yang mengandungnya, lebih lanjut perlu diuraikan mengenai zat gizi vitamin dan mineral. Kegunaan zat-zat gizi ini dan jenis pangan yang mengandungnya secara terperinci dapat dilihat dalam Tabel 3, 4, dan 5. Sebenarnya untuk setiap harinya tidak banyak dibutuhkan vitamin dan mineral ini. Akan tetapi jika dalam *waktu agak lama* seseorang kekurangan zat gizi ini, maka ia sungguh-sungguh akan mengalami suatu gangguan kesehatan, entah berupa sakit kurang darah atau sakit gusi.

Tabel 3

Jenis Vitamin Larut Lemak	Fungsi dalam Tubuh	Bahan Makanan Sumber
Vitamin A	dalam proses melihat, proses metabolisme protein, proses reproduksi.	hati, susu, mentega, ikan laut, sayuran dan buah-buahan berwarna hijau dan kuning.
Vitamin D	dalam proses pertumbuhan, dalam pembentukan tulang dan gigi.	hati, telur, susu, levertran, ikan tongkol.
Vitamin E	memungkinkan penerusan zat asam pada zat energi di sel-sel tubuh, dalam proses reproduksi.	daun-daunan, biji-bijian, kacang-kacangan, lembaga sereal, kuning telur.
Vitamin K	dalam pembuatan prothrombin untuk pembekuan darah.	banyak tersebar dalam daun-daunan dan minyak-minyak.

Sumber: Diolah dari Prof. Poerwo Soedarmo, *op. cit.*, hal. 45-46.

Tabel 4

Jenis Vitamin Larut Air	Fungsi dalam Tubuh	Bahan Makanan Sumber
Vitamin B ₁	dalam metabolisme hidrat arang untuk proses menghasilkan kalori.	padi-padian, kacang-kacangan, biji-bijian, daging.
Vitamin B ₂	dalam proses oksidasi di semua sel, menghilangkan zat asam arang, menggairahkan pertumbuhan.	susu, telur, daun-daunan, kacang-kacangan, daging.
Vitamin B ₃	melancarkan peredaran darah, membuat kulit mulus dan sehat.	beras, kacang-kacangan, daging, telur, susu.
Vitamin B ₆	dalam metabolisme asam amino (protein) dan asam lemak.	sama dengan sumber-sumber Vitamin B Kompleks lainnya.
Vitamin B ₁₂	membantu dalam pembentukan darah.	hati, daging; umumnya tak ada dalam bahan makanan nabati.
Vitamin-vitamin B Kompleks lain	belum banyak diketahui fungsinya dalam metabolisme tubuh.	terdapat bersama Vitamin B Kompleks lainnya.
Vitamin C	dalam pembentukan substansi sel, memegang peranan dalam pembentukan gigi dan integritas pembuluh darah.	buah-buahan dan sayuran segar, daging, susu, telur.

Sumber: Diolah dari Prof. Poerwo Soedarmo, *op. cit.*, hal. 46-47.

Berkenaan dengan zat gizi vitamin bisa dibedakan vitamin yang larut lemak dan vitamin yang larut air. Artinya untuk jenis pangan yang mengandung *vitamin larut lemak*, misalnya Vitamin A, maka konsumsi makanan kita memerlukan zat gizi lemak untuk *bisa memproses* Vitamin A ini sehingga dapat dimanfaatkan oleh tubuh. Sebab dapat jadi orang lebih dari cukup mengkonsumsi jenis pangan mengandung Vitamin A, tetapi karena kekurangan zat gizi lemak dalam makanannya maka orang ini tetap saja terganggu sakit kurang Vitamin A misalnya penyakit buta senja. Sementara itu jenis pangan yang mengandung *vitamin larut air* hanya perlu dicuci sebentar saja dan tidak boleh dimasak dalam air yang terlalu banyak. Sebab apabila demikian, maka vitaminnya akan banyak melarut dan hilang bersama air. Tentu saja yang paling baik adalah kalau bahan-bahan makanan yang mengandung vitamin larut air itu dimakan dalam keadaan mentah.

Oleh tubuh manusia sebetulnya zat-zat mineral dibutuhkan dalam jumlah yang pada umumnya sangat kecil. Meskipun demikian karena peranannya yang penting, zat-zat mineral sangat diperlukan. Akibat kekurangannya, maka *banyak* proses dalam tubuh *tak dapat berjalan dengan baik*. Di dalam makanan sehari-hari pada umumnya terdapat cukup zat-zat mineral guna memenuhi kebutuhan tubuh. Hanyalah *beberapa unsur* saja yang mungkin kurang, yaitu zat kapur (Ca), zat besi (Fe), zat yodium (J), dan zat fluor (F).

Zat-zat mineral ini diperlukan sebagai: (1) bahan pembentuk berbagai jaringan tubuh, misalnya untuk organ tulang dan gigi diperlukan zat Ca dan P, lalu untuk organ rambut, kuku, dan kulit diperlukan zat S, sedangkan untuk sel-sel darah merah diperlukan zat Fe; (2) bahan pengatur untuk keseimbangan keasaman cairan tubuh, untuk pembekuan darah, untuk kepekaan syaraf dan pengerutan otot-otot; (3) bagian dari suatu enzim atau hormon.¹ Dalam Tabel 5 dapat diamati ikhtisar fungsi berbagai zat mineral serta bahan makanan sumbernya yang utama.

Dengan pengenalan data berbagai bahan pangan di atas, masyarakat *akan dapat* mengusahakan dan mengkonsumsi kebutuhan makannya sehari-hari agar *cukup memenuhi* keperluan gizi. Zat hidrat arang diandalkan pada makanan pokok, zat lemak dan protein diandalkan pada lauk-pauk, zat vitamin diandalkan pada sayuran atau buah-buahan, dan zat mineral diandalkan dari sayuran serta lauk-pauk. Masing-masing zat gizi ini diandalkan pada jenis pangan tersebut, karena jenis pangan tersebutlah yang mengandung zat gizi itu dalam *jumlah banyak*. Tetapi sebenarnya masing-masing zat gizi itu bisa didapatkan juga dari berbagai jenis pangan yang lain, hanya jumlahnya jauh lebih sedikit. Umpama zat hidrat arang terdapat dalam buah-buahan,

¹Prof. Poerwo Soedarmo, *op. cit.*, hal. 41.

sayuran, telur, dan susu, tetapi baru bisa diandalkan pada jenis pangan misalnya padi-padian atau umbi-umbian.

Dari sini sudah tampak bahwa *kebutuhan gizi* manusia menuntut *penganeekaragaman* jenis pangan. Jelasnya bukan hanya nasi dan sayuran saja, tetapi juga lauk-pauk, buah-buahan, dan minuman bergizi. Suatu perim-

Tabel 5

Unsur Mineral	Fungsi dalam Tubuh	Bahan Makanan Sumber
Zat Kapur (Ca)	penting untuk kerangka yang sehat, untuk proses pembekuan darah dan daya kerja otot-otot.	telur, susu, sayur-sayuran, ikan kecil-kecil yang dimakan seluruhnya.
Zat Phospor (P)	bahan pembentuk tulang, bagian penting inti sel, mengatur im-bangan asam-basa cairan darah.	susu, daging, ikan, kacang-kacangan, padi-padian.
Zat Besi (Fe)	penting dalam sel-sel jaringan dan haemoglobin darah sebagai pengangkut oksigen dalam tubuh.	hati, daging, kacang-kacangan, padi-padian dan sayur-sayuran.
Zat Tembaga (Cu)	dalam peristiwa oksidasi dan dalam pembuatan haemoglobin.	hati, daging, kacang-kacangan, padi-padian dan sayur-sayuran.
Zat Natrium (Na)	mengatur tekanan osmosa, ke-netralan cairan tubuh, pengerutan otot jantung.	garam dapur, bahan makanan dari laut, bahan makanan hewani.
Zat Kalium (K)	diperlukan dalam semua sel, mengatur tekanan osmosa dan ke-netralan cairan tubuh.	sayur-sayuran, padi-padian dan kacang-kacangan.
Zat Chloor (Cl)	pembentukan asam chlorida dari getah lambung, keseimbangan elektrolit.	garam dapur, bahan makanan dari laut, bahan makanan hewani.
Zat Fluor (F)	mencegah kerusakan gigi.	garam dapur, air minum, dalam berbagai makanan.
Zat Belerang (S)	diperlukan oleh semua sel.	bahan makanan yang mengandung protein banyak.
Zat Jodium (J)	pembuatan hormon thyroxin.	bahan makanan berasal dari laut, tumbuh-tumbuhan dekat pantai dan garam dapur.
Mineral lain: Mo, Mg, Mn dan Zn	bélum banyak diketahui fungsinya. Umumnya merupakan bagian enzim-enzim.	tersebar dalam berbagai bahan makanan.

Sumber: Diolah dari Prof. Poerwo Soedarmo, op. cit., hal. 40.

bagian yang wajar di antara jenis-jenis pangan dalam konsumsi makanan sehari-hari akan membuat kebutuhan salah satu jenis pangan tidak begitu menonjol. Konkritnya, peningkatan porsi sayuran, lauk-pauk, buah-buahan, dan minuman bergizi akan membuat kebutuhan nasi *berkurang*. Dengan demikian masalah swasembada beras nasional yang sukar dipecahkan sampai kini tentu bisa diatasi sebagian dengan peningkatan porsi jenis pangan non-nasi itu.

Sementara itu kebutuhan tubuh akan *bermacam-macam* vitamin maupun mineral menuntut agar diupayakan *pergantian yang teratur* dalam hal sayuran, buah-buahan, lauk-pauk, dan makanan dari biji-bijian; atau dengan kata lain menganeekaragamkan bahan makanan dalam setiap jenis pangan, seperti pergantian antara sayur bayam dan kangkung, atau lauk ikan dan telur. Sebenarnya ini pun *amat mencocoki* selera manusia yang menghendaki variasi dan sangat sesuai pula dengan *efisiensi* sumber daya alam negara kita, bila dilakukan diversifikasi produksi dan konsumsi bahan pangan.

MENGALAKKAN. PENGANEKARAGAMAN MENU MAKANAN BANGSA

Masalah pangan yang penting untuk pembangunan Indonesia ialah penganeekaragaman bahan pangan bergizi, khususnya bahan pangan non-beras, baik dalam konsumsi maupun pengadaannya. Demi kecukupan gizinya penduduk yang makanan pokoknya beras ataupun non-beras pada umumnya masih perlu *meningkatkan konsumsi pangan jenis lain*, seperti sayur-sayuran, buah-buahan, kacang-kacangan, dan bahan pangan hewani (daging, ikan, telur, susu). Dengan ini selain memperbaiki konsumsi gizinya, mereka juga dapat *mengendalikan kenaikan* konsumsi beras nasional yang masih menimbulkan masalah.

Setelah pengetahuan mengenai berbagai pangan bergizi disebarluaskan, masyarakat bisa didorong untuk mengkonsumsi berbagai pangan bergizi yang gampang dan murah mengusahakannya. Dan ternyata pembudidayaannya *sekaligus dapat sangat berarti* untuk membuka lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan, di samping memberikan manfaat yang lain. Sebagai contoh, penanaman pohon melinjo, nangka, papaya, saga pohon, dan lain-lain kecuali dapat dimanfaatkan buah, biji, atau daunnya sebagai makanan, juga dapat berguna untuk penghijauan tanah-tanah kosong/gundul demi mencegah erosi, serta diambil kayu bakarnya, dan daun atau bijinya untuk mengembangkan peternakan penduduk.

Terutama karena konsumsi pangan hewani dalam masyarakat kita sungguh belum memadai, memang merupakan *kebutuhan yang mendesak* untuk segera meningkatkannya. Banyak dari jenis pangan ini tidak sulit untuk dikembangkan, yang pengembangannya pun bisa memberikan pendapatan memadai, entah sebagai usaha sampingan atau sebagai mata pencaharian. Umumnya penyebarluasan usaha peternakan ayam, itik, atau puyuh yang dapat menghasilkan daging dan telur. Mudah pula dikembangkan ternak sapi perah yang bisa memberikan penghasilan besar kepada penduduk, apalagi karena sekitar 85% kebutuhan susu dalam negeri sekarang masih harus diimpor. Kemungkinan besar lain untuk mendapatkan pangan hewani secara mudah ialah penyebarluasan peternakan kelinci dan babi, usaha perikanan dan peternakan ulat sutera atau lebah, yang ulat kepompongnya bisa dikonsumsi atau dijadikan makanan ternak unggas dan ikan.

Adapun ternak kelinci dan babi sangat mudah memberi makanannya, di samping amat cepat menghasilkan daging dan pupuk kandang. Sementara itu ulat sutera khusus ditenakkan untuk produksi benang sutera serta penghijauan tanah kosong dengan tanaman murbai, dan ternak lebah selain menghasilkan madu (makanan bergizi) juga bermanfaat untuk menyerbuki tanam-tanaman di sekitarnya. Terutama bagi bangsa Indonesia pembudidayaan jenis pangan ikan dilakukan dengan perikanan darat maupun laut. Dalam hal perikanan darat berbagai jenis ikan dapat diusahakan di rawa-rawa, tanah pekarangan, atau bersamaan dengan penanaman padi di persawahan ditenakkan pula misalnya ikan lele dan belut. Terutama kekayaan ikan di lautan Nusantara memang baru *sebagian kecil dimanfaatkan*, karena baru sebagian kecil penduduk kita mencari nafkahnya dari laut dan peralatannya pun pada umumnya masih sederhana. Begitu pula usaha pertambakan ikan dan udang dapat dikatakan baru menjangkau sebagian kecil dari *panjang pantai yang melingkari ribuan pulau* di seluruh Nusantara ini.

Semua jenis pangan dari peternakan dan perikanan itu perlu segera dan terus-menerus dimasyarakatkan agar semakin banyak dikonsumsi. Dan dengan demikian permintaannya semakin meningkat, sedangkan harganya menjadi wajar dan mantap. Kondisi ini terarah menunjang *pengusahaannya secara besar-besaran* oleh penduduk pedesaan yang masih banyak menganggur atau setengah menganggur. Adapun peningkatan konsumsi pangan hewani ini di samping perlu untuk meningkatkan pendapatan penduduk dan menambah lapangan kerja, juga bisa memberikan kesejahteraan karena pengolahan pangan hewani dapat menghasilkan makanan yang lezat.

Sehubungan dengan itu semua, jauh-jauh hari pemerintah sudah mengajak warga negara untuk menganekaragamkan konsumsi makanannya sehari-hari. Khususnya dianjurkan untuk meningkatkan pemanfaatan makanan pokok

non-beras, demi menekan laju kenaikan konsumsi beras nasional. Sudah tentu penganekaragaman ini berorientasi mengusahakan menu makanan dengan *komposisi gizi yang lebih baik*. Sesuai dengan itu anjuran pemilihan sagu, jagung, atau umbi-umbian sebagai makanan pokok yang bernilai gizi lebih rendah daripada beras perlu ditunjang dengan anjuran peningkatan jenis pangan hewani, sayuran, buah-buahan, atau kacang-kacangan demi melengkapi zat gizi yang tidak/kurang terdapat pada makanan pokok non-beras. Namun ini merupakan suatu anjuran! Para pejabat menyebarkan anjuran itu, tetapi bisa pula sekaligus melanggar anjurannya sendiri. Supaya bisa dilaksanakan secara nasional, anjuran ini seyogyanya *dituangkan dalam kebijaksanaan pemerintah*.

Sebab dapat dibayangkan, bagaimana andaikata program nasional Keluarga Berencana dahulu hanya sekedar dianjurkan saja dan tidak dijabarkan dalam kebijaksanaan operasional. Sangat besar kemungkinan hasilnya tidak jauh bedanya dengan anjuran "penganekaragaman menu makanan rakyat" selama ini. Oleh karena itu, jika penganekaragaman menu makanan dan perbaikan gizi rakyat diharapkan terwujud, bagaimanapun seluruh bangsa perlu *digerakkan untuk berpartisipasi* melalui kebijaksanaan tertentu. Usaha membangkitkan dan mengembangkan partisipasi ini bisa dilancarkan dengan *upaya penyempurnaan* jenis makanan non-beras, yang diiringi dengan *kampanye penyadaran* setiap warga negara.

Untuk itu perlu pemanfaatan secara maksimal lembaga-lembaga pembangunan pangan, yaitu Kementerian Muda Urusan Pangan pada pucuk pemerintahan sampai Taman-taman Gizi pada tingkat bawah dalam masyarakat. Antara dua lembaga yang berada di atas dan di bawah ini belum terselenggara jaringan organisasi operasional yang hidup. Demi menggalakkan pembangunan pangan nasional agar berhasil menggugah dan memantapkan partisipasi masyarakat, kita *dapat belajar dari* pengorganisasian dan operasionalisasi *lembaga BKKBN* yang telah berhasil menggiatkan partisipasi masyarakat dalam program Keluarga Berencana. Kemudian lembaga-lembaga pembangunan pangan nasional itu bersama dengan berbagai ahli masalah pangan *segera merancang dan melaksanakan* suatu strategi pangan nasional. Karena kalau upaya ini tidak diprakarsai untuk selekasnya dimulai, maka sampai tahun 2000 nanti takkan mulai dan keadaannya akan seperti dua dasawarsa lalu ketika dianjurkan penganekaragaman menu makanan.

Adapun bahan pangan non-beras kurang atau tidak dikonsumsi, di samping karena penduduk pada umumnya belum sadar gizi, juga karena bentuk olahannya kurang menarik (selera makan), misalnya saja dalam hal jagung yang mempunyai gizi cukup baik. Oleh sebab itu, dalam mengembangkan konsumsi makanan pokok non-beras perlu diupayakan *cara-cara pengolahan*

pangan sampai menghasilkan *makanan yang enak dan bervariasi*, sehingga bisa membangkitkan minat konsumsi penduduk. Sebagai contoh, bisa disebutkan penggilingan jagung menjadi tepung, yang diramu dengan aroma tertentu, sehingga bisa diolah menjadi roti, kue-kue, atau berbagai makanan lain yang mungkin lebih lezat daripada makanan dari gandum atau beras.

Terutama bahan pangan umbi-umbian masih *harus dibudidayakan dengan* meningkatkan kadar gizinya dan bentuk olahannya supaya menimbulkan rasa enak; begitu pula halnya dengan jenis pangan tepung dari batang sagu atau aren. Cara meningkatkan kadar gizinya, misalnya mencampuri tepungnya dengan tepung jenis pangan kacang-kacangan atau tepung ikan laut. Apabila kadar gizi dan rasa enaknya bisa disempurnakan sehingga mudah diterima masyarakat, maka jenis pangan ini memberi harapan besar dapat mencukupi kebutuhan pangan nasional, sebab usaha untuk memproduksinya *lebih mudah dan murah* dibandingkan dengan jenis pangan yang lainnya.

Dalam rangka mengembangkan berbagai masakannya yang lezat, cara pengolahan bahan pangan non-beras perlu *diciptakan secara luas*. Secara konkrit seyogyanya sebanyak mungkin penduduk didorong untuk *menemukan bermacam-macam bentuk makanan yang menarik*, namun mudah dan murah pemasakannya. Bisa diusahakan atau dilembagakan lomba masak berhadiah secara berkala, misalnya di tingkat kelurahan, tingkat kecamatan, sampai akhirnya di tingkat provinsi dan nasional, seperti halnya dengan pelembeagaan lomba menyanyi di tingkat daerah dan nasional. Lomba masak berhadiah ini juga bisa diselenggarakan oleh mass media, khususnya majalah dan koran. Akan tetapi peranan mass media yang utama ialah menyebarluaskan pengetahuan tentang pergizian, cara penyimpanan maupun pengolahan yang melestarikan gizi dan memudahkan konsumsinya.

Bahan pangan non-beras kurang dikonsumsi oleh masyarakat, juga karena adanya anggapan bahwa jenis pangan ini mempunyai *kedudukan sosial yang rendah*. Untuk mendobrak anggapan yang tidak tepat ini wajarlah jika konsumsinya *dikampanyekan dan dipelopori* oleh para pejabat, pemuka, dan golongan elite masyarakat. Saran agar pada hari-hari tertentu restoran dan hotel hanya menghidangkan makanan non-beras, seperti telah dipraktekan dengan berhasil baik di Korea Selatan, bila dilaksanakan akan dapat *mengangkat gengsi* pangan jenis ini. Teladan para pemimpin dan pemuka masyarakat serta orang-orang kaya di hotel dan restoran mengkonsumsi makanan non-beras, akan menjadi *iklan yang berpengaruh kuat* bagi masyarakat untuk membudidayakan makanan pokok non-beras.

Selama ini bagi rumah tangga adalah lebih mudah dan cepat mengolah beras menjadi nasi daripada mengolah pangan non-beras menjadi makanan

seenak atau setingkat gizi nasi, seperti memroses jagung atau singkong menjadi tepung dan mengolahnya menjadi roti. Atas dasar cara pengolahannya yang lebih sulit dan repot itu, maka masyarakat *tidak mudah melaksanakan* anjuran peningkatan konsumsi makanan non-beras. Oleh sebab itu sudah selayaknya dan akan efisien, jika proses pembuatan tepung dari jagung atau umbi-umbian dilakukan oleh satu industri di tingkat desa atau kecamatan. Penduduk di setiap rumah tangga tinggal membeli bahan jadinya yang sudah siap dimasak dan menjual bahan mentahnya.

Untuk meningkatkan konsumsi pangan non-beras, pemerintah bisa mempertimbangkan untuk menggunakan *kebijakan harga*, yaitu secara bertahap menghentikan atau mengurangi subsidi harga besar nasional. Supaya karenanya konsumsi beras terkendali, sedangkan jenis pangan lain mempunyai *kemampuan bersaing* untuk dibeli dan dikonsumsi masyarakat. Ini sekaligus bisa meningkatkan pendapatan petani padi dan memberi insentif kepadanya untuk meningkatkan produksi padinya. Sebab selama harga beras dirasakan murah, masyarakat didorong untuk meningkatkan kebiasaannya mengonsumsi beras.

Guna mulai membudayakan jenis pangan non-beras, bisalah makanan ini dihidangkan sekali dalam sehari, misalnya untuk makan pagi atau makan malam. Atau juga bisa diusahakan agar porsi jenis pangan sayuran, buah-buahan, dan pangan hewani ditingkatkan, sehingga porsi makan nasi per kapita berkurang. Jika pemerintah bersungguh-sungguh mau meningkatkan konsumsi nasional pangan non-beras, maka wajiblah hal ini *dikampanyekan dan diteladankan* oleh seluruh pegawai negeri supaya menjadi suatu gerakan nasional yang kuat dan mantap. Secara konkritnya dengan mengganti sebagian atau seluruh jatah beras mereka dengan bahan pangan non-beras yang sudah disempurnakan tadi. Sebab bila pemerintah memberi anjuran-anjuran dan mengadakan kampanye atau penyuluhan tetapi pegawainya sendiri tidak memberi teladan nyata, berarti pemerintah tidak konsekuen. Anjuran, penyuluhan, dan kampanyenya akan menjadi tidak efektif.

Bagaimanapun peranan ibu-ibu rumah tangga atau pengelola makanan sehari-hari jelas sangat besar dalam menganekaragamkan menu makanan dan meningkatkan konsumsi gizi penduduk. Maka mereka inilah merupakan *sasaran utama* penyuluhan dan percontohan untuk pembangunan pangan nasional. Ibu rumah tangga yang sudah memahaminya dapat secara mudah menyebarkan pengetahuannya tentang gizi dan masakan kepada ibu yang lain. Sudah merupakan kebiasaan mereka bertandang ke tetangga dan berbincang-bincang ketika berkumpul. Penyebaran pengetahuan gizi dan masakan ini dapat juga dirangkaikan dengan kursus pemberantasan buta huruf, misalnya mempergunakannya untuk isi bacaan yang dilatihkan, sehingga kursus ini mempunyai hasil berganda.

PENUTUP

Ulasan di atas dimaksudkan sebagai sumbangan pikiran untuk meningkatkan dan membudidayakan konsumsi gizi pada penduduk. Supaya tujuan ini tercapai, pada pokoknya pengertian mengenai pangan bergizi sewajarnya *diselenggarakan kepada keluarga-keluarga*, karena di dalam keluarga inilah sejak masa kanak-kanak dikembangkan kecintaan akan gizi sebagai kebutuhan elementer untuk hidup manusia. Selain itu, dari keluarga-keluarga inilah akan dihasilkan sumber daya berkualitas, yaitu dalam rangka pembinaan tenaga kerja untuk pembangunan yang sekarang ini dan sekaligus penyiapan tunas-tunas bangsa yang akan menjadi tenaga kerja berikutnya.

Pengertian akan pergizian di keluarga-keluarga itu akan menimbulkan *kondisi sadar gizi* dalam masyarakat. Hal ini bisa mendorong pemerataan konsumsi gizi pada setiap anggota keluarga, sebab ada kebiasaan yang mendahulukan makanan yang lebih enak (yang pada umumnya lebih bergizi) untuk orang-orang tua daripada untuk anak-anak atau mendahulukan anak yang terkecil daripada anak yang lebih besar. Kemudian penduduk yang kaya disadarkan supaya tidak berlebihan mengkonsumsi gizi, karena hal ini bersifat pemborosan dan malahan akan mengganggu kesehatannya. Secara demikian, masyarakat bisa lebih mudah serta giat *berpartisipasi dengan* pemerintah di pelosok-pelosok sampai ke pusat untuk mengelola pembangunan pangan bergizi dan *memeratakan konsumsinya* kepada seluruh penduduk. Sebab tidak meratanya konsumsi pangan bergizi niscaya ikut menyebabkan tidak meratanya bakat kemampuan dan hasil kerja masing-masing penduduk, dan ini akan menentukan tinggi rendahnya kepinggiran sosial.

Kesadaran akan pentingnya perbaikan gizi demi penyempurnaan kualitas sumber daya manusia perorangan maupun bangsa, sebenarnya akan membangunkan *suatu motivasi baru* di dalam memanfaatkan dan mengelola sumber daya alam sekitar. Bangsa kita akan terdorong mendayagunakan daratan dan perairannya untuk mencukupi kebutuhan gizi. Kegiatan ini akan membuka lapangan kerja baru dan meningkatkan pendapatan, seperti mengintensifkan pemanfaatan pekarangan dengan tanaman buah-buahan atau sayuran, menggiatkan intensifikasi dan ekstensifikasi pertanian pangan bergizi, memperluas usaha ternak kecil maupun besar, membudidayakan perikanan darat maupun laut, menghijaukan tanah gundul dengan tanaman pangan, dan meningkatkan keberhasilan transmigrasi.

PERBEDAAN REGIONAL KONSUMSI ENERGI DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Hadi SOESASTRO

PENGANTAR

Menurut Sensus Penduduk 1980, di seluruh Indonesia terdapat 30.263.273 rumah tangga yang tersebar di 26 propinsi (tidak termasuk Timor Timur). Dari jumlah ini sebanyak 6.167.198 rumah tangga (atau 20,4%) terdapat di daerah kota, dan sebanyak 24.096.075 rumah tangga (atau 79,6%) terdapat di pedesaan.

Di lihat dari segi perumusan kebijaksanaan energi secara nasional, sektor rumah tangga menduduki tempat yang penting karena konsumsi energi oleh sektor ini jauh lebih besar daripada konsumsi energi oleh sektor industri dan sektor transpor. Bagian dari sektor rumah tangga dalam keseluruhan konsumsi energi tidak diketahui dengan tepat, antara lain oleh karena penggunaan yang besar dari jenis-jenis energi tradisional (atau non-komersial), seperti kayu bakar dan limbah pertanian, terutama di pedesaan.

Pada awal Pelita III diperkirakan bahwa konsumsi energi non-komersial sama besar dengan konsumsi energi komersial.¹ Apabila diperkirakan bahwa sekitar 90% konsumsi energi non-komersial dan sekitar 30% konsumsi energi komersial adalah untuk kebutuhan rumah tangga, maka sektor rumah tangga menggunakan sekitar 60% dari seluruh konsumsi energi.

Hingga saat ini belum tersedia data mengenai pembagian konsumsi energi oleh sektor rumah tangga tersebut antara rumah tangga di daerah kota dan rumah tangga di pedesaan. Melihat kondisi sosio-ekonomis yang berbeda antara lingkungan kota dan lingkungan pedesaan, dapat diperkirakan bahwa pola konsumsi energi rata-rata rumah tangga di daerah kota berbeda dari pola konsumsi energi rata-rata rumah tangga di pedesaan.

¹Lihat terbitan Badan Koordinasi Energi Nasional (Bakoren), *Kebijaksanaan Umum Bidang Energi* (Jakarta, 1 April 1982), hal. 8.

Dari hasil Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) tahun 1976 dapat diperkirakan bahwa rata-rata konsumsi minyak tanah per kepala per bulan di sektor rumah tangga kota (6,07 liter) adalah sekitar 3 kali konsumsi di sektor rumah tangga pedesaan (2,10 liter).¹ Atas dasar ini dapat diperkirakan bahwa dari keseluruhan jumlah minyak tanah yang dikonsumsi di sektor rumah tangga, sekitar 39,7% digunakan di daerah kota dan sekitar 60,3% digunakan di pedesaan.²

Minyak tanah di sektor rumah tangga digunakan untuk memasak dan untuk penerangan. Strout memperkirakan bahwa dari jumlah minyak tanah yang dikonsumsi di kota sekitar 55% digunakan untuk memasak, dan sisanya sekitar 45% digunakan untuk penerangan. Di pedesaan, sekitar 31,5% digunakan untuk memasak dan selebihnya sebesar 68,5% digunakan untuk penerangan.³ Perbedaan pola konsumsi minyak tanah ini disebabkan oleh karena penggunaan yang masih cukup dominan dari kayu bakar dan limbah pertanian di pedesaan, khususnya untuk memasak.

Berdasarkan hasil Susenas tahun 1976 juga telah diperkirakan bahwa dari keseluruhan kayu bakar dan limbah pertanian yang dikonsumsi oleh sektor rumah tangga, sebesar 95,3% adalah di pedesaan dan hanya sekitar 4,7% adalah di kota. Untuk Jawa dan Madura, rata-rata konsumsi kayu bakar per kepala per bulan di sektor rumah tangga desa (8,78 kg) adalah sekitar 22 kali konsumsi di sektor rumah tangga kota (0,40 kg). Perbedaan ini kurang menyolok di Luar Jawa, yaitu sebesar 10,62 kg per kepala per bulan di sektor rumah tangga desa dan 5,02 kg per kepala per bulan di sektor rumah tangga kota.⁴ Hal ini menunjukkan bahwa di Luar Jawa masih cukup banyak kayu bakar digunakan oleh rumah tangga di daerah kota untuk memasak.

Perbedaan-perbedaan yang cukup menyolok dalam pola konsumsi energi di sektor rumah tangga, antara rumah tangga di daerah kota dan rumah tangga di pedesaan serta antara rumah tangga di Jawa (dan Madura) dan rumah tangga di Luar Jawa, menunjukkan bahwa dalam perumusan kebijaksanaan energi yang menyangkut sektor rumah tangga perlu diadakan perbedaan kelompok sasarannya (*target groups*).

¹Hadi Soesastro, "Distribusi Konsumsi, Efek Subsidi dan Efek Penyesuaian Harga Minyak Tanah di Sektor Rumah Tangga," *Analisa*, Thn. VIII, No. 4, April 1979.

²Hadi Soesastro, "Basic Energy Budgets of Rural Households in Indonesia," *The Indonesian Quarterly*, Vol. VIII, No. 1, January 1980.

³Alan M. Strout, *The Demand for Kerosene in Indonesia* (Mimeograph), July 1978.

⁴Raymond Atje, "Konsumsi Energi di Sektor Rumah Tangga Desa," *Analisa*, Thn. IX, No. 2, Februari 1980.

Sejak tiga tahun terakhir telah mulai dilakukan beberapa studi mengenai pola konsumsi energi di sektor rumah tangga desa. Kebutuhan untuk melakukan studi ini memang sangat dirasakan berhubung sekitar 80% rumah tangga berada di pedesaan.

Salah satu studi mengenai konsumsi energi di sektor rumah tangga desa menunjukkan bahwa secara *rata-rata* kebutuhan energi (*energy budget*) sektor rumah tangga desa meliputi sekitar 80% untuk memasak, 18% untuk penerangan, dan sisanya sebesar 2% untuk keperluan lainnya.¹ Untuk rumah tangga di daerah kota kiranya akan dijumpai pola konsumsi yang berbeda, yaitu di mana persentase untuk penerangan dan untuk keperluan lainnya lebih tinggi dan persentase untuk memasak lebih rendah, daripada untuk rumah tangga di pedesaan.

Di antara rumah tangga di pedesaan sendiri juga terlihat variasi yang cukup menyolok. Perbedaan dalam *pola* konsumsi tampaknya dapat diterangkan dari perbedaan dalam *struktur* konsumsi, yaitu yang menunjukkan penggunaan jenis-jenis energi untuk tujuan rumah tangga tertentu. Ternyata struktur konsumsi energi di sektor rumah tangga berbeda-beda, tergantung dari tingkat pendapatan rumah tangga, ukuran rumah tangga, atau lingkungan ekologisnya.

Oleh karenanya, sebagai langkah pertama dalam perumusan kebijaksanaan energi yang menyangkut sektor rumah tangga, klasifikasi kelompok-kelompok sasarannya dapat dilakukan atas dasar struktur konsumsinya.

STRUKTUR KONSUMSI ENERGI DI SEKTOR RUMAH TANGGA

Perbedaan struktur konsumsi energi antar jenis rumah tangga berbeda dapat dilihat dalam Tabel 1 dari hasil studi yang dimaksud di atas, khususnya yang menyangkut konsumsi energi untuk memasak, yang merupakan kebutuhan yang terbesar.

Struktur konsumsi energi untuk memasak, seperti dalam Tabel 1, dibedakan berdasarkan penggunaan: (a) hanya kayu bakar dan limbah pertanian; (b) campuran, yaitu kayu bakar, limbah pertanian dan minyak tanah; dan (c) hanya minyak tanah untuk memasak. Tabel tersebut menunjukkan bahwa

¹Studi yang dimaksud meliputi 533 rumah tangga yang disurvei di 40 desa di Kabupaten Ciamis, Garut, Serang, Cirebon, dan Bandung dalam tahun 1980; lihat Hadi Soesastro dan Raymond Atje, *Energi dan Pemerataan* (Jakarta: CSIS, akan terbit).

Tabel 1

STRUKTUR KONSUMSI ENERGI UNTUK MEMASAK^a

Kelompok Rumah Tangga Menurut	Persentase Rumah Tangga	Persentase Rumah Tangga yang Menggunakan		
		Hanya Kayu dan Limbah	Campuran	Hanya Minyak Tanah
<i>Pendapatan^b</i>				
Rendah	37,7	59,7	18,9	21,4
Sedang	52,0	33,6	22,4	44,0
Tinggi	10,3	34,6	21,8	43,6
<i>Ukuran Rumah Tangga^c</i>				
Kecil	33,4	52,8	10,7	36,5
Sedang	45,0	39,2	25,0	35,8
Besar	21,6	38,3	28,7	33,0
<i>Tipe Desa</i>				
Swadaya	8,6	60,9	10,9	28,2
Swakarya	58,5	50,3	22,4	27,3
Swasembada	32,8	26,9	21,0	52,0
<i>Kabupaten</i>				
Ciamis	18,9	80,2	4,0	15,8
Garut	17,3	69,6	16,3	14,1
Serang	11,3	58,3	20,0	21,7
Cirebon	13,9	29,7	21,6	48,7
Bandung	38,6	14,6	31,5	53,9
<i>Semua Rumah Tangga</i>	<i>100,0</i>	<i>43,5</i>	<i>21,0</i>	<i>35,4</i>

Catatan: ^a Hasil survei 533 rumah tangga di 40 desa (CSIS, 1980).
^b Rendah: kurang dari Rp. 5.000,00 per kepala per bulan; Sedang: Rp. 5.000,00 - Rp. 14.999,00 per kepala per bulan; Tinggi: di atas Rp. 15.000,00 per kepala per bulan.
^c Kecil: kurang dari 5 anggota rumah tangga; Sedang: 5-7 anggota rumah tangga; Besar: 8 anggota rumah tangga ke atas.

dengan peningkatan pendapatan semakin banyak rumah tangga menggunakan minyak tanah. Selain itu, dengan peningkatan ukuran rumah tangga semakin sedikit rumah tangga yang hanya menggunakan kayu bakar dan limbah pertanian, tetapi semakin banyak rumah tangga yang menggunakan campuran jenis bahan bakar. Dengan peningkatan tahap perkembangan desa, semakin banyak pula rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak. Pengelompokan berdasarkan kabupaten, yang memang dipilih atas dasar

kondisi ekologis yang berbeda, juga menunjukkan perbedaan dalam struktur konsumsi energi rumah tangga. Di Ciamis dan Garut, yang merupakan produsen kayu bakar (dan pengeksport kayu bakar ke kabupaten lain), kayu bakar masih digunakan oleh lebih dari 85% rumah tangga. Di Serang, kabupaten yang dapat memenuhi sendiri kebutuhan kayu bakarnya, sekitar 80% rumah tangga masih menggunakannya untuk memasak. Sebaliknya di Cirebon, kabupaten pengimpor kayu bakar, rumah tangga yang menggunakan kayu bakar adalah sekitar 50%. Di desa-desa di Kabupaten Bandung, yang letaknya tidak jauh dari kota Bandung, kurang dari 50% rumah tangga menggunakan kayu bakar, sedangkan sekitar 54% rumah tangga hanya menggunakan minyak tanah untuk memasak.

Uraian di atas menunjukkan beberapa faktor yang mempengaruhi struktur konsumsi energi oleh sektor rumah tangga di pedesaan. Apabila ditinjau secara bersama-sama Tabel 1 dan 2 akan terlihat pengaruh dari perbedaan struktur konsumsi energi terhadap volume konsumsinya, dan karenanya terhadap pola konsumsi energi rumah tangga. Dalam Tabel 2 terlihat bahwa secara rata-rata rumah tangga yang menggunakan hanya kayu bakar (dan limbah pertanian) untuk memasak membutuhkan lebih banyak energi (5.745 kkal atau 1,86 kg per kepala per hari) daripada rumah tangga yang hanya menggunakan minyak tanah untuk memasak (3.024 kkal atau 0,35 liter per kepala per hari). Rumah tangga yang menggunakan campuran jenis bahan bakar secara rata-rata terbanyak membutuhkan energi untuk memasak (7.785 kkal atau 1,68 kg dan 0,24 liter per kepala per hari).

Tabel 2 juga menunjukkan bahwa dengan peningkatan pendapatan semakin besar konsumsi energi rumah tangga, tetapi semakin besar ukuran rumah tangga semakin menurun konsumsi energi per kepala. Yang terakhir ini mungkin disebabkan oleh faktor skala. Konsumsi energi bagi rumah tangga yang hanya menggunakan kayu bakar menurun dengan tingkat perkembangan desa. Hal ini mungkin disebabkan oleh peningkatan efisiensi tungku kayu bakar. Perlu dicatat di sini bahwa data-data tentang volume konsumsi energi ini menunjukkan besarnya masukan energi (*energy input*) dan bukan energi yang secara efektif dimanfaatkan (*useful energy*). Pengelompokan per kabupaten menunjukkan bahwa konsumsi energi di Cirebon, sebagai daerah pengimpor kayu bakar, untuk rumah tangga yang hanya menggunakan kayu bakar jauh lebih rendah daripada misalnya di Ciamis yang merupakan daerah pengeksport kayu bakar. Di Ciamis dan Garut, di mana prasarana transpor masih termasuk kurang, konsumsi minyak tanah oleh rumah tangga yang hanya menggunakan minyak tanah untuk memasak adalah lebih rendah daripada di kabupaten lainnya yang mempunyai prasarana transpor yang lebih baik.

Tabel 2

POLA KONSUMSI ENERGI UNTUK MEMASAK^a
(kkal per kepala per hari)

Kelompok Rumah Tangga Menurut	Rumah Tangga yang Menggunakan		
	Hanya Kayu dan Limbah	Campuran	Hanya Minyak Tanah
<i>Pendapatan^a</i>			
Rendah	5.229	5.752	2.327
Sedang	5.972	8.516	2.776
Tinggi	7.692	10.031	4.541
<i>Ukuran Rumah Tangga^a</i>			
Kecil	7.516	13.150	4.121
Sedang	4.568	7.138	2.601
Besar	4.474	5.871	2.108
<i>Tipe Desa</i>			
Swadaya	6.807	6.364	2.968
Swakarya	5.979	9.383	2.852
Swasembada	4.329	4.954	3.194
<i>Kabupaten</i>			
Ciamis	6.069	6.106	2.241
Garut	5.484	4.651	2.566
Serang	4.831	4.006	3.569
Cirebon	3.233	4.555	3.374
Bandung	8.335	9.994	3.014
Semua Rumah Tangga	5.745	7.785	3.024

Catatan: ^a Lihat catatan pada Tabel 1.

Uraian berdasarkan pengelompokan per kabupaten di atas menunjukkan bahwa di suatu daerah di mana lebih banyak rumah tangga menggunakan satu jenis energi tertentu, konsumsi rumah tangga untuk jenis energi tersebut juga cenderung lebih besar.¹ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa struktur konsumsi energi di suatu wilayah mencerminkan relatif ketersediaan beberapa jenis energi di wilayah tersebut dan sekaligus dapat memberikan indikasi mengenai jenis "permasalahan" energi yang terdapat atau mungkin dapat timbul di suatu wilayah tertentu. Oleh karenanya, sebagai langkah pertama bagi perumusan kebijaksanaan energi nasional yang menyangkut sektor

¹Data-data untuk Bandung merupakan perkecualian, tetapi dapat diterangkan dari pendapatan rata-rata contoh rumah tangga di kabupaten ini yang lebih tinggi daripada di kabupaten lainnya.

rumah tangga kiranya perlu diperoleh gambaran mengenai struktur konsumsi energi oleh sektor ini beserta perbedaannya, antara daerah kota dan pedesaan, serta antar wilayah (misalnya pada tingkat propinsi).

GAMBARAN UNTUK INDONESIA TAHUN 1980

Sensus Penduduk tahun 1980 mengumpulkan keterangan mengenai jenis energi yang digunakan oleh sektor rumah tangga untuk memasak dan untuk penerangan.¹ Data hasil sensus ini merupakan satu-satunya yang tersedia pada tingkat nasional, dan dapat berguna sebagai titik tolak bagi kajian lebih lanjut.

Salah satu kekurangan dari data sensus tersebut adalah anggapan bahwa setiap rumah tangga hanya menggunakan satu jenis energi tertentu untuk memasak dan satu jenis energi tertentu untuk penerangan. Ada kemungkinan bahwa daftar pertanyaan tidak dirancang untuk mengakomodasikan penggunaan jenis energi untuk keperluan yang sama. Hasil survei konsumsi energi di pedesaan yang disebutkan terdahulu, misalnya, menunjukkan bahwa sekitar 21% rumah tangga di Jawa Barat menggunakan kayu bakar (dan limbah pertanian) serta minyak tanah secara bersama-sama untuk memasak. Ada kemungkinan bahwa data hasil sensus ini memberikan jenis energi yang terutama yang digunakan oleh suatu rumah tangga untuk memasak dan untuk penerangan. Apabila demikian, maka data hasil sensus tahun 1980 dapat memberikan gambaran yang cukup memadai.

Tabel 3 menunjukkan struktur konsumsi energi di sektor rumah tangga untuk Indonesia secara keseluruhan dan perbedaannya antara rumah tangga di daerah kota dan di pedesaan. Untuk Indonesia secara keseluruhan, sekitar 74% rumah tangga masih menggunakan kayu untuk memasak, sedangkan minyak tanah digunakan oleh 24% rumah tangga. Sebagai bahan bakar untuk penerangan, minyak tanah digunakan oleh 84% rumah tangga. Listrik baru digunakan oleh 14% rumah tangga. Seperti terlihat dalam Tabel 3, struktur konsumsi energi ini sangat berbeda antara rumah tangga kota dan rumah tangga desa.

Untuk memasak, kayu bakar masih digunakan oleh 87,5% rumah tangga di pedesaan dan hanya oleh 22,1% rumah tangga di daerah kota. Sebaliknya, minyak tanah digunakan oleh 74% rumah tangga di daerah kota dan hanya 11,7% rumah tangga di pedesaan. Penggunaan arang dan gas untuk memasak

¹Lihat Biro Pusat Statistik, *Hasil Sensus Penduduk 1980*, Seri S No. 2 (SP.LY.0661.8202), Pebruari 1983.

Tabel 3

STRUKTUR KONSUMSI ENERGI DI SEKTOR RUMAH TANGGA, INDONESIA - 1980

Penggunaan dan Jenis Bahan Bakar	Rumah Tangga di Seluruh Indonesia (%)	Rumah Tangga di Kota (%)	Rumah Tangga di Pedesaan (%)
A. Memasak	100,00	100,00	100,00
1. Kayu	74,20	22,12	87,52
2. Arang	0,17	0,46	0,09
3. Minyak Tanah	24,38	74,01	11,68
4. Gas	0,43	1,41	0,18
5. Lainnya ^a	0,82	2,00	0,52
B. Penerangan	100,00	100,00	100,00
1. Minyak Tanah	84,26	50,56	92,88
1a. (Petromaks)	(21,83)	(21,96)	(21,80)
2. Listrik	14,21	48,55	5,43
3. Lainnya ^b	1,53	0,89	1,69

Catatan: ^a Termasuk listrik dan "tidak terjawab."

^b Termasuk "tidak terjawab."

sangat terbatas, yaitu oleh kurang dari 0,3% rumah tangga di pedesaan dan kurang dari 2% rumah tangga di daerah kota.

Untuk penerangan, minyak tanah merupakan bahan bakar yang terutama di pedesaan: sekitar 93% rumah tangga menggunakannya, sedangkan sisanya sekitar 5% rumah tangga saja yang sudah menggunakan listrik. Di daerah kota, minyak tanah digunakan oleh sekitar 50,6% rumah tangga untuk penerangan. Sekitar 48,6% rumah tangga di daerah kota sudah menggunakan listrik. Petromaks (minyak tanah) digunakan oleh sekitar 22% rumah tangga, baik di daerah kota maupun di pedesaan.

Dengan sendirinya, gambaran di atas tidak berlaku umum untuk semua wilayah di Indonesia. Hasil Sensus Penduduk 1980 dapat menunjukkan perbedaan struktur konsumsi energi di sektor rumah tangga pada tingkat propinsi, baik untuk daerah kota maupun untuk pedesaan. Data-data tersebut dirangkumkan dalam Tabel 4 yang menunjukkan tinggi-rendahnya persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak dan yang menggunakan listrik untuk penerangan. Karena kayu dan minyak tanah merupakan dua jenis bahan bakar yang paling utama untuk memasak, maka persentase yang tinggi dari rumah tangga yang menggunakan minyak tanah

berarti pula persentase yang rendah dari rumah tangga yang menggunakan kayu, dan sebaliknya. Demikian pula, karena minyak tanah dan listrik merupakan dua jenis bahan bakar yang paling utama untuk penerangan, maka persentase yang tinggi dari rumah tangga yang menggunakan listrik berarti pula persentase yang rendah dari rumah tangga yang menggunakan minyak tanah, dan sebaliknya. Tabel 4 tidak menunjukkan adanya hubungan sistematis antara tinggi-rendahnya persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak dengan tinggi-rendahnya persentase rumah tangga yang menggunakan listrik untuk penerangan.¹

Rumah Tangga Kota

Untuk daerah kota, empat propinsi mempunyai persentase yang sangat tinggi dari rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak, yaitu DKI Jakarta (93%), Jawa Barat (80%), Kalimantan Timur (79%) dan Maluku (78%). Hanya di dua propinsi, yaitu Kalimantan Tengah (32%) dan Sulawesi Tenggara (31%), persentase tersebut rendah. Hal ini mungkin disebabkan karena potensi kayu bakar yang tinggi di wilayah-wilayah tersebut atau karena kesulitan distribusi minyak tanah. Namun jumlah rumah tangga kota di dua propinsi ini hanya sekitar 1% dari seluruh rumah tangga kota di Indonesia.

Di empat propinsi, yaitu Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Tengah, persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak termasuk sedang, artinya antara 35-54% rumah tangga. Selebihnya, di 16 propinsi lainnya, persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak cukup tinggi, yaitu antara 55-74% rumah tangga. Jumlah rumah tangga kota di ke-16 propinsi ini meliputi 58,5% dari seluruh rumah tangga kota di Indonesia.

Persentase rumah tangga kota yang menggunakan listrik untuk penerangan sangat tinggi di tiga propinsi, yaitu Kalimantan Selatan (63%), Bali (62%), dan Kalimantan Timur (61,5%). Persentase ini rendah di satu propinsi saja, yaitu Lampung (31%). Untuk 14 propinsi persentase ini termasuk sedang, yaitu antara 35-49% rumah tangga. Jumlah rumah tangga dalam kelompok ini meliputi sekitar 43,3% seluruh rumah tangga kota. Selebihnya, di 8 propinsi, yang meliputi sekitar 51% seluruh rumah tangga kota, persentase rumah tangga yang menggunakan listrik untuk penerangan termasuk tinggi, yaitu antara 50-59% rumah tangga.

¹Data-data per propinsi mengenai struktur konsumsi energi untuk memasak dan untuk penerangan, baik untuk rumah tangga kota maupun untuk rumah tangga desa terdapat dalam Lampiran A dan Lampiran B.

Propinsi	Kota		Pedesaan			
	Kota		Berdasarkan		Berdasarkan	
	% Rumah Tangga dari Total	% Rumah Tangga Memakai Minyak Tanah untuk Masak ^a	% Rumah Tangga Memakai Listrik untuk Penerangan ^b	% Rumah Tangga dari Total	% Rumah Tangga Memakai Minyak Tanah untuk Masak ^c	% Rumah Tangga Memakai Listrik untuk Penerangan ^d
DI Aceh	0,74	T	T	2,01	R	R
Sumatera Utara	5,88	T	T	4,92	R	R
Sumatera Barat	1,28	T	T	2,59	R	R
Riau	1,59	T	S	1,31	R	R
Jambi	0,53	T	S	1,11	R	S
Sumatera Selatan	3,53	T	T	2,66	R	S
Bengkulu	0,23	T	S	0,56	R	R
Lampung	1,54	T	R	3,22	R	SR
DKI Jakarta	17,47	ST	T	0,36	ST	S
Jawa Barat	18,21	ST	T	20,66	S	R
Jawa Tengah	15,19	T	S	18,05	R	SR
DI Yogyakarta	2,07	T	S	1,93	SR	SR
Jawa Timur	19,00	T	S	22,03	R	SR
Bali	1,09	T	ST	1,74	R	R
Nusa Tenggara Barat	1,28	S	S	2,14	R	SR
Nusa Tenggara Timur	0,49	S	S	1,93	SR	SR
Kalimantan Barat	1,20	T	T	1,59	R	R
Kalimantan Tengah	0,30	R	S	0,69	SR	R
Kalimantan Selatan	1,41	S	ST	1,48	SR	R
Kalimantan Timur	1,47	ST	ST	0,60	R	S
Sulawesi Utara	1,07	T	S	1,38	R	S
Sulawesi Tengah	0,30	S	S	0,89	SR	R
Sulawesi Selatan	2,88	T	T	3,90	R	R
Sulawesi Tenggara	0,23	R	S	0,66	SR	SR
Maluku	0,39	ST	S	0,85	R	R
Irian Jaya	0,65	T	S	0,73	SR	SR

Catatan: ^a R (rendah) : kurang dari 35% Rumah Tangga; S (sedang) : 35-54% Rumah Tangga; T (tinggi) : 55-74% Rumah Tangga; dan ST (sangat tinggi) : 75% Rumah Tangga ke atas.

^b R (rendah) : kurang dari 35% Rumah Tangga; S (sedang) : 35 - 49% Rumah Tangga; T (tinggi) : 50-59% Rumah Tangga; dan ST (sangat tinggi) : 60% Rumah Tangga ke atas.

^c SR (sangat rendah) : kurang dari 5% Rumah Tangga; R (rendah) : 5-19% Rumah Tangga; S (sedang) : 20-34% Rumah Tangga; T (tinggi) : 35-49% Rumah Tangga; ST (sangat tinggi) : 50% Rumah Tangga ke atas.

^d SR (sangat rendah) : kurang dari 5% Rumah Tangga; R (rendah) : 5-14% Rumah Tangga; S (sedang) : 15-24% Rumah Tangga.

Uraian di atas hanya bersifat deskriptif, dan suatu pengkajian lebih jauh masih diperlukan untuk menilai:

1. Apakah situasi energi di daerah kota dapat dikatakan baik apabila persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak dan persentase rumah tangga yang menggunakan listrik untuk penerangan cukup tinggi?
2. Apakah di daerah kota di mana persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah tinggi sedangkan persentase rumah tangga yang menggunakan listrik rendah, daerah tersebut menghadapi tekanan yang besar dalam penyediaan minyak tanah?
3. Sejauh mana persentase yang tinggi dari rumah tangga yang menggunakan jenis bahan bakar tertentu juga memberikan indikasi bahwa *volume* konsumsi jenis bahan bakar tersebut relatif tinggi?

Rumah Tangga Desa

Persentase rumah tangga desa yang menggunakan minyak tanah untuk memasak umumnya rendah, yaitu di bawah 20% rumah tangga. Di tujuh propinsi, yaitu di Nusa Tenggara Timur (1,2%), Irian Jaya (1,6%), Sulawesi Tenggara (2,9%), Sulawesi Tengah (3,2%), Kalimantan Tengah (3,7%), DI Yogyakarta (4,8%), dan Kalimantan Selatan (4,9%), persentase ini sangat rendah. Tetapi jumlah rumah tangga dalam kelompok ini hanya meliputi sekitar 0,7% seluruh rumah tangga desa di Indonesia.

Di 17 propinsi, persentase rumah tangga yang menggunakan minyak tanah untuk memasak termasuk rendah, yaitu antara 5-19% rumah tangga. Selebihnya hanya di Jawa Barat, persentasenya sedang, yaitu 21,9%, sedangkan di DKI Jakarta, persentase ini mencapai 73,5%. Yang terakhir ini lebih banyak disebabkan oleh karena wilayah-wilayah di DKI Jakarta yang secara administratif adalah desa sebenarnya berada dalam lingkungan perkotaan.

Penggunaan listrik di pedesaan memang masih sangat terbatas. Pada tahun 1980, persentase rumah tangga desa yang menggunakan listrik untuk penerangan tidak ada yang melebihi 18%. Persentase yang sedang, yaitu antara 15-25% rumah tangga, terdapat di lima propinsi: Sulawesi Utara (17,5%), Jambi (17,5%), Sumatera Selatan (17,2%), Kalimantan Timur (16,2%), dan DKI Jakarta (16,1%). Di delapan propinsi, persentase ini sangat rendah, yaitu di bawah 5% rumah tangga. Dalam kelompok ini termasuk Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur dan Lampung yang berpenduduk cukup banyak dan padat. Sebaliknya, persentase rumah tangga desa yang

menggunakan listrik untuk penerangan lebih tinggi di hampir semua propinsi di Sumatera dan di Kalimantan di mana penduduknya relatif sedikit dan lebih tersebar.

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa kecuali di DKI Jakarta, persentase rumah tangga desa yang menggunakan kayu untuk memasak masih sangat tinggi: di 23 propinsi persentase ini melebihi 85%. Demikian pula untuk penerangan, sebagian besar rumah tangga desa bergantung pada minyak tanah: di 17 propinsi persentase rumah tangga desa yang menggunakan minyak tanah untuk penerangan melebihi 90%.

Untuk menilai baik buruknya struktur konsumsi energi di sektor rumah tangga di pedesaan seperti yang digambarkan di atas, perlu kejelasan mengenai beberapa hal, antara lain:

1. Apakah rumah tangga desa sebaiknya tetap bergantung pada kayu bakar sebagai bahan bakar untuk memasak, dan bila demikian bagaimana dapat dijamin ketersediaannya?
2. Apakah peningkatan penerangan memang dianggap sebagai indikator peningkatan mutu hidup (*quality of life*) oleh masyarakat pedesaan, dan bila demikian sejauh mana peningkatan konsumsi minyak tanah untuk penerangan (dari basis yang masih sangat rendah itu) akan mengakibatkan tekanan pada penyediaannya?

CATATAN PENUTUP

Seperti telah disebutkan di atas, data hasil Sensus Penduduk 1980 baru memberikan gambaran yang umum mengenai perbedaan regional dalam struktur konsumsi energi di sektor rumah tangga. Data ini berguna sebagai titik tolak perumusan kebijaksanaan energi nasional yang menyangkut sektor rumah tangga, tetapi data tersebut baru dapat "berbicara" apabila kerangka dan asumsi-asumsi untuk menganalisisnya dapat disepakati terlebih dahulu. Untuk itu diperlukan kajian-kajian mikro sebagai penunjangnya. Mengenai konsumsi energi oleh rumah tangga desa kini telah tersedia beberapa studi yang dapat membantu menafsirkan data-data makro tersebut. Tetapi hingga kini belum dilakukan studi mengenai konsumsi energi di sektor rumah tangga kota.

Lampiran A

STRUKTUR KONSUMSI ENERGI -- RUMAH TANGGA KOTA (dalam persen)

Propinsi	Masak					Penerangan						
	Listrik	Gas	Minyak Tanah	Kayu	Arang	Lainnya	Tak Terjawab	Listrik	Petromaks	Minyak Tanah	Lainnya	Tak Terjawab
DI Aceh	0,98	0,81	69,09	26,89	0,08	1,64	0,52	51,91	28,30	18,67	0,67	0,44
Sumatera Utara	0,89	2,32	72,84	22,81	0,13	0,48	0,51	52,75	33,39	12,84	0,60	0,42
Sumatera Barat	0,83	0,40	78,65	19,04	0,02	0,36	0,70	55,51	15,86	27,79	0,12	0,72
Riau	1,02	0,46	75,54	21,13	0,66	0,75	0,43	43,67	36,21	19,32	0,66	0,13
Jambi	0,53	0,72	69,27	28,34	0,03	0,12	0,98	37,85	40,61	19,83	0,95	0,76
Sumatera Selatan	1,29	1,39	69,66	26,52	0,56	0,27	0,31	54,62	24,82	20,12	0,26	0,19
Bengkulu	0,33	0,28	65,72	33,23	—	0,28	0,17	45,72	27,44	24,14	2,05	0,65
Lampung	0,53	0,52	62,79	33,43	2,20	0,31	0,21	31,42	38,66	29,28	0,39	0,25
DKI Jakarta	1,19	3,23	93,19	1,44	0,03	0,63	0,28	50,34	25,07	23,75	0,64	0,20
Jawa Barat	0,92	1,12	79,70	17,35	0,04	0,46	0,41	50,84	12,22	35,89	0,68	0,37
Jawa Tengah	0,43	0,69	60,11	35,83	1,40	0,61	0,93	37,66	23,34	38,06	0,24	0,70
DI Yogyakarta	0,29	0,65	64,15	29,51	2,67	1,95	0,78	46,98	10,09	42,62	0,10	0,21
Jawa Timur	0,85	1,13	73,94	22,37	0,45	0,65	0,60	49,17	22,99	27,11	0,22	0,51
Bali	1,08	0,73	62,28	34,64	0,07	0,66	0,54	61,75	6,06	31,53	0,21	0,45
Nusa Tenggara Barat	0,59	0,23	51,06	47,52	0,09	0,23	0,27	36,78	11,78	50,53	0,59	0,03
Nusa Tenggara Timur	0,72	0,76	41,45	54,13	0,12	0,08	2,74	45,06	22,20	29,52	0,39	2,82
Kalimantan Barat	0,44	0,36	69,78	28,39	0,43	0,30	0,31	59,60	18,96	21,04	0,23	0,17
Kalimantan Tengah	0,65	0,04	31,60	66,44	0,58	—	0,69	49,36	12,06	37,66	0,20	0,72
Kalimantan Selatan	1,61	0,32	37,88	58,69	0,82	0,23	0,45	63,35	3,08	33,03	0,16	0,37
Kalimantan Timur	1,31	1,59	79,02	17,46	0,12	0,20	0,30	61,53	19,87	18,14	0,24	0,22
Sulawesi Utara	1,06	0,46	64,66	30,89	—	0,65	2,29	46,27	39,64	11,95	0,53	1,61
Sulawesi Tengah	0,42	0,42	40,36	58,15	—	0,28	0,37	44,16	38,86	16,84	—	0,14
Sulawesi Selatan	1,70	1,06	70,88	25,81	0,03	0,16	0,36	55,76	23,06	20,48	0,48	0,22
Sulawesi Tenggara	0,42	0,83	30,63	67,61	0,15	0,15	0,16	42,37	34,52	22,51	0,45	0,15
Maluku	1,04	0,09	78,31	20,09	—	—	0,47	49,78	27,43	22,31	—	0,47
Irian Jaya	1,02	0,40	59,46	38,64	—	0,33	0,15	47,73	34,15	14,29	3,64	0,19
Total	0,90	1,41	74,01	22,12	0,46	0,56	0,54	48,55	21,96	28,60	0,46	0,43

Propinsi	Masak					Penerangan						
	Listrik	Gas	Minyak Tanah	Kayu	Arang	Lainnya	Tak Terjawab	Listrik	Petromaks	Minyak Tanah	Lainnya	Tak Terjawab
DI Aceh	0,10	0,34	10,44	88,77	0,05	0,20	0,11	5,71	20,74	72,06	1,35	0,14
Sumatera Utara	0,05	0,33	10,36	88,60	0,12	0,42	0,12	6,78	31,01	60,40	1,66	0,15
Sumatera Barat	0,08	0,15	9,76	89,67	0,05	0,15	0,15	7,18	17,07	75,21	0,35	0,19
Riau	0,20	0,13	14,54	81,75	0,47	2,73	0,18	9,73	22,21	66,88	0,96	0,23
Jambi	0,16	0,16	10,57	88,11	0,53	0,26	0,21	17,45	19,38	62,34	0,56	0,28
Sumatera Selatan	0,26	0,14	9,81	89,24	0,15	0,12	0,27	17,16	22,41	59,25	0,88	0,30
Bengkulu	0,07	0,12	8,83	90,72	0,03	0,10	0,13	8,40	10,86	80,17	0,36	0,21
Lampung	0,15	0,13	5,26	94,11	0,14	0,10	0,11	3,19	26,60	69,21	0,76	0,24
DKI Jakarta	0,33	0,44	73,54	24,73	0,18	0,59	0,17	16,10	34,12	49,41	0,20	0,17
Jawa Barat	0,07	0,13	21,90	77,18	0,04	0,57	0,12	5,56	11,96	81,22	1,04	0,23
Jawa Tengah	0,01	0,12	6,78	92,69	0,09	0,20	0,09	1,70	22,87	74,50	0,74	0,20
DI Yogyakarta	0,01	0,08	4,81	94,73	0,07	0,17	0,13	1,66	5,08	92,81	0,24	0,21
Jawa Timur	0,05	0,27	12,05	87,25	0,08	0,15	0,14	3,93	32,53	62,30	1,06	0,18
Bali	0,17	0,10	9,99	89,08	0,08	0,48	0,11	11,82	10,56	76,90	0,57	0,15
Nusa Tenggara Barat	0,04	0,09	5,92	93,76	0,06	0,06	0,07	2,75	7,19	89,06	0,84	0,17
Nusa Tenggara Timur	0,02	0,08	1,19	98,11	0,10	0,08	0,42	1,66	8,29	87,26	2,27	0,52
Kalimantan Barat	0,12	0,13	6,36	93,00	0,18	0,10	0,11	8,41	16,19	73,74	1,48	0,19
Kalimantan Tengah	0,09	0,09	3,74	95,47	0,21	0,22	0,19	8,82	4,48	85,71	0,77	0,22
Kalimantan Selatan	0,19	0,20	4,89	94,37	0,13	0,06	0,17	11,65	7,70	79,97	0,45	0,23
Kalimantan Timur	0,28	0,52	14,45	84,01	0,13	0,42	0,19	16,23	19,74	60,85	2,90	0,29
Sulawesi Utara	0,16	0,26	10,55	88,05	0,04	0,39	0,54	17,54	43,19	37,62	1,22	0,45
Sulawesi Tengah	0,08	0,18	3,24	95,52	0,16	0,64	0,19	5,94	41,78	50,17	1,92	0,20
Sulawesi Selatan	0,06	0,14	6,92	92,62	0,03	0,10	0,12	6,82	24,80	66,86	1,28	0,25
Sulawesi Tenggara	0,01	0,09	2,90	96,55	0,08	0,24	0,12	3,14	14,02	81,68	1,00	0,15
Maluku	0,21	0,12	8,88	90,16	0,09	0,23	0,30	11,41	34,13	51,74	2,58	0,13
Irian Jaya	0,26	0,33	1,64	96,07	0,09	1,53	0,08	1,83	10,10	23,15	64,60	0,32
Total	0,07	0,18	11,68	87,52	0,09	0,31	0,14	5,43	21,80	71,08	1,48	0,21

BEBERAPA UPAYA UNTUK MENINGKATKAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA

SUKANTO*

PENDAHULUAN

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditetapkan, bahwa tujuan pembangunan nasional adalah mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila. Selain itu ditegaskan, bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional tersebut, telah disusun rencana pembangunan, yakni Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dan kini kita telah memasuki Repelita III: Dalam Repelita III itu dijelaskan, bahwa pembangunan desa, kota dan daerah adalah satu kesatuan dengan pembangunan nasional. Dengan demikian, tujuan dan hakikat pembangunan desa adalah identik dengan tujuan dan hakikat pembangunan nasional, hanya saja lebih terpusat pada manusia-manusia atau masyarakat desa.

Kalau pelaksanaan pembangunan nasional sejak dimulainya Pelita I pada tahun 1969 hingga kini (Pelita III tahun ke-5) diperhatikan secara saksama, maka akan terlihat bahwa pembangunan nasional telah menunjukkan hasil-hasilnya, khususnya apabila diukur berdasarkan angka-angka GNP dan PQLI. Data dari BPS menunjukkan, bahwa pendapatan nasional bruto (PNB/GNP)¹ pada tahun 1974 (Pelita I berakhir bulan Maret 1974) berjumlah Rp. 10.200,9 milyar, sedangkan pada tahun 1979 (Pelita II berakhir bulan Maret 1979) telah meningkat menjadi Rp. 29.336,9 milyar.² Data dari Bank

*Staf CSIS.

¹Angka GNP diperoleh dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB/GDP) setelah dikurangi pendapatan neto terhadap luar negeri dari biaya produksi.

²Lihat BPS, *Statistik Indonesia 1979/1980*, hal. 412-413.

Dunia juga menyebutkan semakin meningkatnya GNP per kapita¹ sejak tahun 1977, bahkan berdasarkan GNP per kapita tahun 1981, Indonesia telah tergolong dalam negara-negara yang berpendapatan menengah. Disebutkannya, bahwa GNP per kapita pada tahun 1977 tercatat US\$ 300, tahun 1978 US\$ 360, tahun 1979 US\$ 370, tahun 1980 meningkat menjadi US\$ 420 dan pada tahun 1981 melonjak menjadi US\$ 520.²

Meningkatnya GNP tersebut berarti adanya kemajuan dan pertumbuhan sektor-sektor ekonomi yang mendukungnya, seperti usaha pertanian, pertambangan, industri, listrik, bangunan, perdagangan, pengangkutan, perbankan dan keuangan dan jasa-jasa lainnya. Semakin meningkatnya GNP berarti pula semakin terbukanya peluang bagi perwujudan pemerataan hasil-hasil pembangunan. Karena semakin membesarnya GNP atau "kue nasional" berarti yang dibagi dan hasil baginya dapat dinikmati oleh setiap anggota masyarakat. Sebaliknya, masih tetap kecilnya GNP, padahal jumlah penduduk semakin meningkat, berarti yang dibagi dapat dikatakan hanyalah kemiskinan belaka. Namun, penggunaan GNP sebagai satu-satunya tolok ukur pembangunan nasional dipandang kurang tepat menggambarkan tingkat kemakmuran rakyat karena GNP hanya melukiskan satu kehidupan ekonomi saja, yakni mengenai jumlah produksi nasional atau "kue nasional," yang sebagian besar berasal dari sektor negara, terutama minyak bumi.

Dengan adanya kelemahan GNP sebagai tolok ukur pembangunan nasional, maka diperlukan alat kelengkapannya dan ada yang mengetengahkan PQLI (Physical Quality of Life Index) atau indeks kualitas hidup fisik. Indeks ini merupakan gabungan dari nilai-nilai yang diberikan oleh angka kematian bayi, angka kemampuan membaca huruf latin dan jangka harapan hidup. Dipergunakannya ketiga indikator tersebut diharapkan dapat lebih mencerminkan adanya pemerataan hasil-hasil pembangunan. Angka kematian bayi menunjukkan adanya jaminan kesehatan dan pencegahan penyakit. Angka kemampuan membaca huruf Latin menunjukkan jangkauan sarana pendidikan dan tingkat ketrampilan penduduk dalam kaitannya dengan kesempatan kerja, sedangkan jangka harapan hidup penduduk menunjukkan jaminan makanan yang lebih bergizi, lingkungan hidup yang lebih sehat dan peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat. Dengan diketahuinya PQLI suatu masyarakat, maka akan dapat disimpulkan tingkat pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam masyarakat. Misalnya, jika PQLI suatu masyarakat tinggi maka dalam masyarakat itu angka kematian bayi rendah, angka kemampuan membaca tinggi dan jangka harapan hidupnya juga tinggi. Dari

¹GNP per kapita dihitung dari jumlah GNP dibagi jumlah penduduk, atau GNP dihitung rata-rata per kepala.

²Lihat *Kompas*, 28 April 1982 dan *Business News*, 3 Mei 1982.

angka-angka tersebut dapat diperkirakan, bahwa pembagian hasil-hasil pembangunan dalam masyarakat itu cukup merata.

Ditinjau dari segi ini, yang unsur-unsurnya merupakan bagian dari bidang sosial-budaya, pembangunan nasional kita pun telah menunjukkan hasil-hasilnya. Hal itu berarti, bahwa pembangunan yang dilaksanakan selama ini tidak hanya mengutamakan bidang ekonomi saja, melainkan juga memperhatikan bidang-bidang kehidupan bangsa lainnya, seperti bidang sosial-budaya dan sosial-politik. Namun, baik indikator GNP maupun PQLI memberikan kesan lebih banyak mengutamakan segi kuantitas dan fisik saja. Angka GNP per kapita yang tinggi ternyata tidak tentu mencerminkan pembagian hasil-hasil pembangunan yang merata. Demikian pula mengenai PQLI yang tinggi, belum tentu menyentuh setiap warga negara sebagai manusia seutuhnya. Dengan adanya kelemahan-kelemahan tersebut, diperlukan tolok ukur lainnya, terutama yang menyangkut aspek-aspek manusiawi. Dengan lebih diperhatikannya aspek-aspek manusiawi diharapkan pembangunan nasional dapat mencapai tujuan sesuai dengan hakikatnya, yakni pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Salah satu indikator yang erat dengan aspek-aspek manusiawi ialah tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam negara yang menganut paham demokrasi mempunyai arti yang menentukan, karena merupakan salah satu perwujudan dari hakikat paham demokrasi, yakni "dari, oleh dan untuk rakyat." Oleh karena rakyat Indonesia sebagian besar terdiri dari masyarakat desa, maka pada tempatnyalah jika partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa mendapatkan perhatian yang sungguh-sungguh.

Dalam GBHN juga ditegaskan, bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan, di samping merupakan salah satu syarat keberhasilan pembangunan, sekaligus juga merupakan salah satu tujuan pembangunan desa. Namun, dalam perwujudannya rupanya masih dihadapi berbagai masalah. Adanya berbagai pendapat dalam masyarakat kiranya dapat dipandang sebagai gejala adanya permasalahan dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa. Di antara berbagai pendapat tersebut, ada yang menyatakan bahwa rencana pembangunan seharusnya berasal dari "bawah," bukannya dari "atas." Ada pula yang menyatakan, bahwa pembangunan seharusnya dimulai dari "dalam," tidak dari "luar" ke dalam masyarakat. Pendapat ini memberikan pandangan, bahwa kepekaan terhadap nilai-nilai budaya setempat adalah penting, karena sifat budaya ini akan mewarnai cara dan tujuan pembangunan. Ada pula yang menyatakan, bahwa selama ini pemerintah terlalu memborong sendiri pelaksanaan pembangunan, sehingga menghalangi gairah partisipasi masyarakat, bahkan masyarakat dibiarkan

hanya sebagai penonton pembangunan. Di samping itu ada yang menyatakan, bahwa pembangunan selama ini belum melibatkan masyarakat desa. Kalau pun ada, partisipasi tersebut hanya karena terpaksa, atau hanya karena ikut-ikutan, bukannya tumbuh berdasarkan kesadaran masyarakat desa itu sendiri.¹

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui berbagai masalah dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat, khususnya partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa. Diketuinya berbagai masalah mengenai partisipasi masyarakat desa tersebut diharapkan dapat membantu menempatkan permasalahannya secara proporsional dan kemudian dapat membantu mencari upaya-upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa. Untuk mendukung maksud tersebut, di bawah ini akan dibahas arti partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Sebagai penutup akan disajikan beberapa kesimpulan dan saran.

ARTI PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN DESA

Jika berbagai pendapat dalam masyarakat diperhatikan, ada kesan bahwa pengertian "partisipasi" masih simpang siur, belum ada kesatuan pendapat. Adanya perbedaan pengertian tersebut menimbulkan kekaburan dalam pelaksanaannya, yang bahkan dapat menyimpang dari pengertian yang sebenarnya. Akibatnya, "partisipasi" atau "partisipasi masyarakat" hanya menjadi ungkapan "klise," "slogan," atau hanya berupa ucapan-ucapan belaka, tanpa adanya bentuk atau hasil yang nyata.

Ditinjau dari segi etimologis, kata "partisipasi" merupakan pinjaman dari bahasa Belanda "participatie" atau dari bahasa Inggris "participation," yang sebenarnya berasal dari bahasa Latin "participatio." Perkataan "participatio" sendiri terdiri dari dua suku kata, yakni "pars" yang berarti bagian, dan "capere" yang berarti mengambil. Dari arti dua suku kata tersebut, "participatio" berarti mengambil bagian. Perkataan "participatio" itu sendiri berasal dari kata kerja "participare" yang berarti ikut serta. Dengan demikian partisipasi mengandung pengertian aktif, yakni adanya kegiatan atau aktivitas.

Kalau pengertian partisipasi tersebut dihubungkan dengan pengertian "pembangunan," maka akan semakin jelas makna arti partisipasi yang sebenarnya. Secara sederhana, perkataan "pembangunan" berarti perubahan se-

¹Lihat *Kompas*, tanggal 5 Pebruari 1981, 25 Juni 1981, 20 Pebruari 1982, 3 Juli 1982 dan 9 Juli 1982.

cara sadar dan berencana menuju keadaan yang lebih baik. Dari pengertian ini diperoleh kesan, bahwa yang menjadi esensi suatu pembangunan adalah proses perubahan sikap, yakni memproyeksikan diri ke dalam situasi lain dan kemudian mengadakan perubahan secara nyata. Berdasarkan pengertian tersebut menjadi semakin jelas, bahwa dalam pembangunan desa yang pertamanya seharusnya dilakukan adalah usaha penyadaran masyarakat desa, supaya mereka tergerak untuk mengadakan perbuatan nyata dan positif. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa mengandung pengertian aktif, bukan asal mengambil bagian, secara ikut-ikutan atau terpaksa. Adanya partisipasi semacam itu atau proses secara itu diperkirakan akan lebih menumbuhkan rasa memiliki dan tanggung jawab dari masyarakat desa terhadap pembangunan desa.

Selanjutnya, jika beberapa butir dalam GBHN dan Repelita III diamati secara saksama, akan semakin jelas apa sebenarnya yang dituntut dalam pembangunan ini. Dalam GBHN ditetapkan, bahwa perhatian sebesar-besarnya perlu diberikan kepada pembangunan pedesaan terutama melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa serta memanfaatkan secara maksimal dana-dana yang langsung maupun tidak langsung diperuntukkan bagi pembangunan pedesaan seperti Inpres, bantuan desa dan lain-lain. Lebih jauh dijelaskan dalam Repelita III, bahwa: (a) pembangunan desa dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya, oleh karena itu pembangunan desa mencakup keseluruhan aspek kehidupan masyarakat di desa dan dilaksanakan oleh masyarakat dengan bantuan dan bimbingan pemerintah; (b) pembangunan desa diarahkan untuk meletakkan dasar pembangunan nasional yang sehat dan kuat, di mana desa merupakan landasan ekonomi, sosial-budaya, politik, keamanan dan ketahanan nasional. Untuk itu, desa-desa di seluruh Indonesia akan dikembangkan secara menyeluruh dan terpadu, menurut tipologi dan tingkat perkembangannya masing-masing, yakni dari desa swadaya ke desa swakarsa dan desa swasembada; (c) pembangunan desa dalam Repelita III akan makin diperhatikan dengan tujuan untuk menggalakan masyarakat untuk membangun dengan kemampuan dan kekuatannya sendiri melalui peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat desa. Dari beberapa kutipan tersebut, di samping makna kalimatnya, juga dipilih kata-kata seperti "prakarsa dan swadaya," "desa merupakan ...," yang kesemuanya menunjukkan, bahwa baik GBHN maupun Repelita III menekankan pentingnya masyarakat memiliki "etos pembangunan," yakni sikap, kehendak, atau karakter yang menjadi watak khas dan kuat dalam pembangunan. Kalau benar demikian maksudnya, maka partisipasi masyarakat yang dikehendaki bukan asal mengambil bagian, secara ikut-ikutan atau karena terpaksa, melainkan tumbuh karena dilandasi sikap, kehendak dan kesadaran untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, yaitu terwujudnya masyarakat adil dan makmur, merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.

Dari beberapa kutipan tersebut juga terkandung adanya keterpaduan pandangan mengenai pembangunan, khususnya pembangunan desa, yakni antara pembangunan dari "atas" dan dari "bawah," serta dari "dalam" dan dari "luar." Pembangunan dari atas atau dari bawah sebenarnya merupakan argumentasi politis. Pembangunan dari atas berarti bahwa seluruh proses pembangunan berasal dan ditangani oleh pemerintah. Sebaliknya, pembangunan dari bawah mengisyaratkan, bahwa proses pembangunan seharusnya berasal dan berada dalam pengendalian masyarakat yang lebih rendah tingkatannya. Sebaliknya pembangunan dari dalam atau dari luar sesungguhnya lebih merupakan argumentasi kultural. Pembangunan dari dalam berarti, bahwa rencana pembangunan seharusnya dari dalam ke luar, tidak dari luar ke dalam. Pandangan ini memberikan pesan, bahwa kepekaan terhadap nilai-nilai budaya setempat penting artinya, karena sifat budaya setempat tersebut akan mewarnai cara dan tujuan pembangunan. Keterpaduan pandangan pembangunan tersebut menunjukkan, bahwa pandangan-pandangan itu saling melengkapi, tidak ditonjolkan sendiri-sendiri secara ekstrem dan saling dipertentangkan. Hal itu berarti, bahwa kalau masyarakat desa memang mampu menangani berbagai permasalahannya sendiri, pemerintah hanya membantu dan memberikan bimbingan. Sebaliknya, kalau tidak mampu, pemerintah menanganinya. Dalam merencanakan pembangunan yang memutuskan memang pemerintah, tetapi aspirasi dari bawah tidak diabaikan. Demikian pun adanya pembangunan tidak berarti bahwa potensi budaya setempat harus dimusnahkan atau yang lama dan modern dipertentangkan, melainkan yang benar-benar positif tetap dibina dan dikembangkan.

Dalam pokok-pokok kebijaksanaan Repelita III antara lain ditegaskan, bahwa pembangunan desa dilaksanakan dalam imbang yang serasi antara pemerintah dan masyarakat, sehingga masyarakat desa perlu digerakkan untuk berpartisipasi, baik dalam perencanaan dan pelaksanaan maupun dalam pemanfaatan hasil serta penilaian hasil-hasilnya. Dari proses pembangunan desa selama ini dapat diketahui adanya pembangunan struktural, sektoral, daerah, kota dan desa. Pembangunan struktural berupa proyek-proyek pembangunan yang berskala besar, mempunyai manfaat bagi masyarakat luas dan mendukung struktur kegiatan bangsa. Proyek-proyek semacam ini, seperti halnya dengan proyek sektoral dan lokal, tidak selalu berada di pusat, melainkan dapat berada di daerah, bahkan di desa-desa. Terhadap pembangunan struktural, sektoral, daerah dan kota, partisipasi masyarakat desa lebih bersifat tidak langsung daripada langsung. Sebaliknya dalam pembangunan desa, partisipasi masyarakat desa lebih bersifat langsung. Baik bentuk maupun jalur dan cara berpartisipasi telah diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku. Namun pelaksanaannya rupanya belum seperti yang dikehendaki karena adanya berbagai faktor yang menghambatnya.

FAKTOR-FAKTOR SOSIAL-BUDAYA

Sebagaimana diketahui, penduduk Indonesia sebagian besar berada di daerah pedesaan, yang tersebar di 931 pulau dengan keadaan geografinya yang berbeda-beda. Di samping itu, masyarakat desa juga beraneka ragam adat-istiadatnya, pandangan dan sikap hidupnya, baik terhadap Tuhan dan manusia di sekitarnya maupun terhadap alam sekelilingnya. Oleh karena itu sulit untuk menyamaratakan begitu saja seluruh desa.

Namun, dari berbagai sensus, survei dan penelitian lainnya diperoleh data-data yang dapat dipergunakan sebagai indikator untuk mengukur tingkat kemajuan masyarakat pedesaan. Di antaranya adalah unsur-unsur PQLI (Physical Quality of Life Index). Indeks ini merupakan gabungan nilai dari angka kematian bayi, kemampuan membaca huruf Latin dan jangka harapan hidup penduduk, yang kesemuanya merupakan unsur-unsur sosial-budaya suatu masyarakat. Dari angka-angka tersebut dapat diperkirakan tingkat sosial-budaya suatu masyarakat. Misalnya, jika suatu masyarakat angka kematian bayinya tinggi, kemampuan membaca huruf Latin rendah dan jangka harapan hidupnya juga rendah, dapat diperkirakan bahwa masyarakat ikut masih rendah tingkat sosial-budayanya. Dari kondisi itu juga dapat disimpulkan, bahwa pembagian hasil pembangunan dalam masyarakat itu belum merata.

Kalau kita pelajari data dari BPS, terutama mengenai data pendidikan, kesehatan dan keadaan gizi, maka terlihat adanya perkembangan ke arah yang lebih baik. Namun, jika data-data tentang masyarakat desa dibandingkan dengan masyarakat kota, terlihat bahwa keadaan masyarakat desa jauh tertinggal. Misalnya, persentase penduduk di daerah pedesaan yang tidak bersekolah mencapai 31,6%, dan yang dapat menamatkan pendidikan SD 17,1%, SLP 3%, SLA 1,2% dan perguruan tinggi hanya 0,1%. Sebaliknya di daerah perkotaan, yang tidak bersekolah hanya 17,7% dan yang dapat menamatkan pendidikan lebih tinggi, yakni SD 23,1%, SLP 23,1% SLA 8,4% dan perguruan tinggi 1,1%.¹

Di samping itu, persentase rumah tangga yang mempunyai fasilitas radio, televisi dan surat kabar antara masyarakat desa dan kota juga menunjukkan perbedaan yang cukup besar. Di daerah pedesaan, penduduk yang mempunyai radio hanya 28,5%, televisi 1,3%, surat kabar 2,3% dan yang tidak mempunyai fasilitas apa-apa 70,2%. Sebaliknya di daerah perkotaan, penduduk yang mempunyai radio 54,2%, televisi 22,8%, surat kabar 15,7% dan yang tidak mempunyai fasilitas apa-apa hanya 39,2%.

¹Lihat BPS, *Keadaan Sosial Budaya Penduduk 1978*, dan *Statistik Indonesia Tahun 1980/1981*.

Apabila data tentang pendidikan dikaitkan dengan data tentang komunikasi, dapat disimpulkan bahwa kedua data tersebut mempunyai korelasi. Masih rendahnya tingkat pendidikan masyarakat desa mempengaruhi jumlah pemilikan surat kabar, karena memiliki surat kabar berarti harus dapat membaca. Oleh karena banyak penduduk desa tidak dapat membaca, maka mereka lebih menyukai pesawat radio yang tidak memerlukan kepandaian membaca. Rendahnya tingkat pendidikan dan banyaknya penduduk yang tidak mempunyai fasilitas apa-apa berkaitan dengan tingkat pendapatan masyarakat desa yang rendah, sehingga kemampuan untuk membiayai sekolah dan membeli fasilitas tersebut juga sangat rendah.

Data lainnya menunjukkan, bahwa sebagian warga desa tidak melanjutkan sekolah bukan hanya karena tiada sekolah dan biaya sekolah, tetapi juga karena beranggapan bahwa tamat sekolah dasar telah cukup atau karena tidak mampu pikirannya. Mengenai dua alasan terakhir ini timbul berbagai dugaan. Mereka mungkin masih terpengaruh pandangan hidup yang pasif (fatalisme), ikatan mereka dengan alam sekelilingnya masih kuat, atau mungkin mereka tidak mampu menyajikan makanan yang bergizi sehingga kecerdasannya tidak normal. Di samping itu, mungkin masih ada anggapan atau kebiasaan-kebiasaan yang kurang menunjang kemajuan masyarakat. Misalnya, anggapan bahwa tidak perlu menyekolahkan anak sampai perguruan tinggi karena warisan orang tua dinilai cukup untuk hidup di masa depan. Di antara warga masyarakat desa juga ada yang enggan meninggalkan kampung halaman dan berpisah dengan saudara-saudaranya. Dan ada anggapan bahwa tidak perlu menyekolahkan anak wanita karena pada akhirnya ia akan mengikuti suami. Anggapan-anggapan atau pandangan masyarakat semacam itu jelas menghambat kemajuan pendidikan masyarakat desa, sehingga mereka akan tetap bodoh dan tidak mempunyai ketrampilan.

Di samping itu, tingkat pendidikan masyarakat desa yang masih rendah juga mempunyai pengaruh yang luas dalam kehidupan sehari-hari. Antara lain daya kritisnya terhadap pengaruh luar kurang besar dan kesadaran akan hak dan kewajibannya kurang berkembang. Apalagi pengaruh kebudayaan-kebudayaan setempat yang kurang menunjang pembangunan masih besar. Misalnya, iklan dan film yang merangsang kehidupan mewah kini juga telah melanda masyarakat desa, sekalipun sebenarnya belum sesuai dengan tingkat kebutuhan mereka. Misalnya sebagian warga masyarakat Sulawesi Utara membelanjakan hasil panen cengkehnya untuk membeli almari es, padahal di desanya tidak ada aliran listrik. Ada pemuda dan pemudi masyarakat desa yang bergaya kota dan kebarat-baratan. Barang-barang mewah hanya dimaksud untuk memperkuat status sosial pemiliknya, supaya terpandang di

masyarakatnya. Bahkan ada masyarakat desa yang tidak mau memanfaatkan proyek irigasi, karena yang lebih diinginkan adalah antena televisi.¹

Dari pola pengeluaran masyarakat desa untuk konsumsi juga terlihat, bahwa persentase pengeluaran untuk makanan lebih tinggi dibandingkan dengan pengeluaran lain. Lagi pula di antara pengeluaran lain itu persentase untuk keperluan pesta dan upacara masih cukup tinggi.² Data tersebut menunjukkan, bahwa sebagian masyarakat desa masih kurang memikirkan masa depannya. Beberapa kasus menunjukkan, bahwa di beberapa daerah masih sering diselenggarakan pesta panen, perkawinan, kematian dan pesta adat lainnya secara besar-besaran. Bahkan ada yang menyelenggarakan pesta di atas kemampuannya dan memperoleh biayanya dengan menjual tanah sawah, ladang atau berhutang (ijon) pada orang lain. Hal-hal tersebut menunjukkan pula masih kuatnya pengaruh kebiasaan-kebiasaan yang sebenarnya sudah harus ditinggalkan. Pengeluaran-pengeluaran untuk pesta yang semata-mata dilakukan demi status sosial dan pesta atau upacara besar-besaran tersebut jelas tidak sesuai lagi dengan tuntutan pembangunan, yang menuntut hidup sederhana serta hemat, kerja keras dan terencana. Namun, tuntutan ini bukanlah berarti bahwa kita harus menghapus seluruh kebudayaan atau adat-istiadat setempat. Potensi budaya yang memang positif justru harus dibina dan dikembangkan, baik oleh masyarakat pendukungnya sendiri maupun oleh pemerintah. Pembangunan semacam ini, sekalipun terjadi perubahan, masih tetap menampakkan kebudayaan khas Indonesia.

Data lain dari BPS menunjukkan, bahwa jangka harapan hidup masyarakat desa tahun 1971 diperkirakan 43,6 tahun untuk laki-laki dan 46,5 tahun untuk wanita. Angka-angka itu lebih rendah dibandingkan dengan jangka harapan hidup warga masyarakat kota yang mencapai 49,8 tahun untuk laki-laki dan 52,8 tahun untuk wanita.³ Di samping itu juga disebutkan, bahwa pembangunan Puskesmas hingga tahun 1978/1979 baru mencapai 4.353 buah atau sekitar 1 buah untuk satu kecamatan.⁴ Data-data ini menunjukkan, bahwa masyarakat desa kurang memperhatikan makanan yang bergizi, lingkungan hidup yang sehat dan pemeliharaan kesehatannya. Kekurangan-kekurangan itu besar kemungkinannya disebabkan karena mereka memang belum mampu memanfaatkan peluang yang disediakan oleh pemerintah. Dengan demikian, data-data tersebut rupanya juga ada kaitannya dengan rendahnya tingkat pendidikan, pengetahuan dan pendapatan masyarakat desa. Mereka kurang mendapatkan makanan yang bergizi mungkin karena tidak mampu membelinya, atau mungkin karena pengetahuan mereka mengenai

¹Lihat *Kompas*, 5 Agustus 1982.

²Lihat BPS, *Statistik Indonesia 1980/1981*.

³Lihat BPS, *Peta Pembangunan Sosial Indonesia 1930-1978*, hal. 33.

⁴Lihat BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1979*, hal. 102-103.

makanan yang bergizi masih sangat rendah. Demikian pun mereka kurang memperhatikan pemeliharaan kesehatan mungkin karena enggan atau terpengaruh pandangan tertentu, sehingga lebih menyukai "dukun." Di beberapa daerah masyarakat terserang penyakit gondok, kekurangan vitamin A, terserang muntah-berak, dan di daerah Lombok bagian selatan, pegunungan Jayawijaya dan Gunung Kidul sering kekurangan gizi. Kekurangan gizi itu jelas menghambat pertumbuhan badan dan kecerdasan otak.

Faktor-faktor sosial-budaya tersebut, terutama masih rendahnya tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat desa, merupakan penghambat partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa. Dengan masih banyaknya warga masyarakat desa yang bodoh, kurang trampil dan kurang berpengetahuan, dapat diperkirakan sejauh mana mereka mengambil bagian, baik dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan maupun dalam pemanfaatan dan penilaian hasil-hasilnya. Kalaupun mereka terlibat dalam pelaksanaan pembangunan, terutama dalam proyek-proyek struktural dan sektoral, pada umumnya mereka hanya menjadi buruh kasar atau tenaga musiman untuk sekedar menambah penghasilan. Dengan demikian, salah satu faktor yang menyebabkan kurang terlibatnya masyarakat desa dalam pembangunan adalah masih lemahnya kemampuan mereka sendiri.

FAKTOR-FAKTOR SOSIAL-EKONOMI

Jika angka-angka GNP beserta perkembangannya diamati, maka akan terlihat bahwa lapangan usaha pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan masih menunjukkan andil yang besar, sekalipun persentasenya semakin menurun. Hal itu berarti, bahwa sumbangan kaum tani dan masyarakat desa secara keseluruhan untuk GNP masih besar pula. Hal itu antara lain terungkap dalam semakin meningkatnya produksi beras, jagung, perkebunan rakyat, peternakan rakyat dan perikanan rakyat. Peningkatan produksi itu tidak dapat dilepaskan dari semakin luasnya program-program pembangunan, seperti Inpres Desa, Bimas, Inmas, Insus, KIK, KCK, proyek-proyek prasarana dan proyek-proyek struktural lainnya, seperti proyek jalan, angkutan dan irigasi.

Namun, di balik angka-angka GNP yang semakin besar tersebut, tingkat pemerataan hasil-hasil pembangunan dalam masyarakat desa masih dipersoalkan. Jika untuk pembagian pendapatan nasional digunakan rumus Prof. Soemitro Djojohadikoesoemo, yaitu bahwa perbandingan antara lapisan atas, menengah dan bawah adalah 20 : 40 : 40, maka dapat disimpulkan bahwa sebagian besar masyarakat desa yang jumlahnya lebih besar dibandingkan dengan lapisan-lapisan masyarakat lainnya justru mendapatkan

pembagian hasil pembangunan yang paling kecil. Salah satu indikator yang berhubungan dengan pendapatan masyarakat desa adalah kepemilikan tanah pertanian dan peralatan untuk menangkap ikan. Data dari BPS menunjukkan, bahwa jumlah rumah tangga yang mengusahakan tanah pertanian kurang dari 0,25 ha adalah 5.964.354, antara 0,25 - 0,50 ha 5.063.299, dan di atas 0,50 ha 6.440.907. Di samping itu juga ditunjukkan, bahwa banyaknya rumah tangga buruh tani mencapai 7.230.741, buruh peternakan 493.826, buruh nelayan 287.665 dan buruh tambak 50.317.¹

Buruh-buruh tani itu merupakan lapisan masyarakat desa terbawah dari suatu bangunan masyarakat yang menyerupai piramida. Dari luas tanah atau kepemilikan peralatan perikanan tersebut dapat diperkirakan pula, bahwa pendapatan rumah tangga yang tanahnya kurang dari 0,25 ha dan para buruh nelayan, besar kemungkinannya berada di bawah garis kemiskinan. Lebih-lebih rumah tangga yang tanahnya kurang dari 0,25 ha di daerah yang tanahnya kurang subur sehingga tidak dapat ditanami tanaman yang berharga tinggi dan hanya dapat ditanami tanaman secara monokultur, jelas tidak akan mempunyai masa depan yang baik. Kelompok masyarakat desa ini seharusnya mendapatkan perhatian utama, misalnya melalui program transmigrasi.

Di samping itu, masih adanya rumah tangga yang mengusahakan tanah orang lain dan buruh-buruh tani, menunjukkan masih berlangsungnya hubungan bapak-anak buah (patron-client). Dalam jangka pendek, adanya buruh-buruh tani dan hubungan bapak-anak buah itu masih dapat diterima karena permasalahannya sangat kompleks. Hubungan itu tidak hanya menyangkut masalah ekonomi saja, melainkan juga menyangkut balas jasa dan balas budi. Dari segi ekonomi, terutama bagi para anak buah yang tidak mempunyai tanah atau yang tanahnya kurang dari 0,25 ha, hubungan itu memberikan manfaat. Adanya hubungan tersebut berarti adanya tambahan pendapatan. Persoalannya adalah, bahwa hubungan tersebut cenderung mengabaikan segi-segi manusiawi dan bahkan merupakan suatu pemerasan secara halus. Oleh karena itu, hubungan bapak-anak buah cenderung lebih menguntungkan para bapak.

Dalam jangka panjang, hubungan bapak-anak buah juga cenderung menghambat pembangunan bangsa, yang berupaya membangun seluruh masyarakat secara merata. Para bapak yang pada umumnya memiliki tanah luas, dapat menghidupkan kembali praktek-praktek feodal, atau mungkin pula tergolong dalam kaum feodal baru. Berbagai studi kasus juga menunjukkan, bahwa komunikasi dalam masyarakat desa cenderung lebih dimanfaatkan oleh warga masyarakat desa yang kaya. Mereka pada umumnya juga menjadi

¹Lihat BPS, *Penduduk Indonesia Menurut Propinsi*, Hasil Pencacahan Lengkap Sensus Penduduk 1980, Seri L No. 3, hal. 32-37.

pemuka pendapat dan penyaring informasi. Hal itu tidaklah salah, namun jika berlangsung terus ketimpangan informasi juga tetap berlangsung dan tidak mustahil akan timbul korupsi informasi. Dengan kekuatan ekonomi dan pengaruhnya di masyarakat, para bapak cenderung untuk mempertahankan kekayaannya, bahkan tidak mustahil pula hal itu dapat mengarah kepada penguasaan faktor-faktor produksi, baik secara monopoli maupun oligopoli.

Dengan berpijak pada hakikat pembangunan nasional kita, bahwa pembangunan adalah pembangunan manusia seutuhnya, maka penyelesaian hubungan bapak-anak buah tersebut seharusnya mengindahkan segi-segi manusiawi. Pemotongan hubungan itu secara semena-mena dapat merugikan kedua belah pihak dan hal ini pada gilirannya dapat menurunkan produksi pertanian. Di antara alternatif yang mungkin baik adalah mengganti hubungan tersebut dengan hubungan perburuhan seperti yang berlangsung dalam lapangan usaha industri, dengan menerapkan asas-asas Hubungan Perburuhan Pancasila. Sambil menjadi buruh tani, dan jika mereka berusaha menambah ketrampilan yang sesuai dengan perkembangan industri serta proyek-proyek struktural, maka para bekas anak buah yang tanahnya lebih dari 0,25 ha diperkirakan masih akan dapat hidup secara layak. Sebaliknya para bekas bapak-anak buah dapat mengusahakan tanahnya secara modern dengan tidak hanya menggunakan tenaga manusia saja melainkan juga teknologi pertanian yang tepat guna.

Namun, para buruh tani tersebut perlu mendapatkan perhatian yang serius dan secara terus-menerus karena jumlahnya sangat besar tetapi pendapatannya sangat minim. Data dari BPS menunjukkan pula, bahwa penerimaan para buruh tani pada tahun 1975 hanya sebanyak Rp. 615 milyar, sedangkan penerimaan para pengusaha di sektor pertanian mencapai 3.731 milyar. Di samping itu, terlihat pula bahwa neraca modal buruh tani menunjukkan minus Rp. 39 milyar, sedangkan bagi para pengusaha pertanian surplus Rp. 332 milyar.¹ Salah satu kesimpulan yang dapat ditarik dari data tersebut adalah bahwa kondisi sosial-ekonomi para buruh tani sangat memprihatinkan. Jika kondisi sosial-ekonomi para buruh tani itu dan perbedaan sosial-ekonomi antara kedua kelompok masyarakat tersebut dibiarkan berlarut-larut, maka tidak mustahil di masa mendatang hal itu akan menjadi sumber keresahan sosial.

Berdasarkan gambaran tersebut, dapat diperkirakan seberapa jauh partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan. Bagi para warga desa yang tergolong buruh tani dan yang luas tanahnya kurang dari 0,25 ha, sebagian besar kemampuan dan waktunya dipergunakan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari. Jika perjuangan mereka untuk hidup sehari-hari saja sudah begitu

¹Lihat BPS, *Sistem Neraca Sosial-Ekonomi Indonesia 1975*.

berat, maka dapat diperkirakan bahwa mereka sangat kurang berpartisipasi dalam pembangunan, atau mungkin tidak berpartisipasi sama sekali. Data hasil penelitian Lembaga Studi Pedesaan dan Kawasan UGM menunjukkan, bahwa di beberapa desa di Propinsi Sumatera Barat dan Riau masih terdapat warga desa yang tidak tahu program-program pembangunan. Misalnya, warga desa yang tidak tahu padi unggul di desa Salido 9%, Simarap 12%, tetapi di Kabupaten Indragiri Hulu 44% dari seluruh responden.¹ Dari lapisan-lapisan masyarakat desa tersebut, yang mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi mungkin hanya mereka yang telah memiliki pengetahuan luas dan tanah yang dimilikinya di atas 0,50 ha. Namun, dalam pembangunan struktural atau sektoral, partisipasi mereka pun tidak secara langsung. Partisipasi secara langsung mungkin hanya dalam pembangunan lokal, karena di samping proyek desanya, mereka juga mempunyai kepentingan pribadi.

Kurang baiknya struktur pemilikan faktor-faktor produksi di bidang pertanian tersebut masih ditambah dengan buruknya sistem perdagangan serta sistem permodalan dan masih memusatnya usaha perindustrian di kota-kota. Dalam pengertian ekonomi, harga terbentuk setelah tercapai kesepakatan antara penawaran dan permintaan. Namun harga hasil-hasil pertanian, khususnya padi atau beras, lebih banyak ditentukan oleh pemerintah (kebijaksanaan harga dasar), para pedagang atau para tengkulak. Sebaliknya harga barang-barang industri kebutuhan para petani dan nelayan tidak ditentukan oleh para petani atau nelayan, tetapi oleh para penjual. Praktek perdagangan semacam ini secara ideal dapat diatasi melalui koperasi (BUUD/KUD). Tetapi koperasi sendiri masih menghadapi berbagai masalah, seperti masalah kepengurusan, manajemen dan bahkan arti koperasi itu sendiri. Dari beberapa pemberitaan pers sering terungkap pula adanya permainan harga beras antara pedagang dan "oknum" BUUD/KUD. Hal ini merugikan para petani, lebih-lebih petani yang mengusahakan pertanian secara monokultur dan hasilnya tidak tahan lama. Praktek-praktek tersebut juga dapat menghancurkan citra koperasi, sehingga masyarakat desa enggan menjadi anggota koperasi.

Dalam permodalan kita juga masih menghadapi berbagai masalah. Kebijakan pemerintah memberikan peluang kepada para petani dan nelayan berupa kredit Bimas, kredit peralatan untuk menangkap ikan dan KCK (Kredit Candak Kulak), tetapi peluang itu sering kali justru jatuh pada yang bukan seharusnya mendapatkannya. Para buruh tani, buruh tambak, buruh nelayan dan buruh pertanian, ternyata masih sangat sedikit yang dapat memanfaatkan peluang yang disediakan pemerintah tersebut. Hal ini di samping disebabkan oleh kurangnya informasi adalah juga karena adanya berbagai persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan kredit. Dari beberapa

¹Lihat Departemen Penerangan, *Himpunan Hasil-hasil Penelitian Penerangan 1977-1979*, hal. 167-189.

kasus sering terungkap, bahwa untuk mendapatkan fasilitas kredit orang tidak jarang harus memberikan uang pelicin. Dari kasus tunggakan kredit Bimas juga terungkap adanya kredit Bimas yang fiktif yang dimanipulasikan oleh para pejabat pemerintah. Bahkan telah menjadi rahasia umum, bahwa dana pembangunan Inpres Desa jarang sampai ke desa dalam jumlah utuh (dalam tahun 1982/1983 telah dinaikkan menjadi Rp 1 juta). Dari keseluruhan pemanfaatan atau penggunaan dana-dana tersebut, diperoleh kesan bahwa kita belum dapat mengatasi permasalahan dasar para petani, khususnya para buruh tani. Namun harus diakui bahwa injeksi dana tersebut telah menghasilkan pembangunan, terutama pembangunan fisik, seperti Kantor Desa, Balai Desa, prasarana jalan dan irigasi dan lain sebagainya.

FAKTOR-FAKTOR SOSIAL-POLITIK

Keadaan sosial-politik masyarakat desa tidak terlepas dari perkembangan sosial-politik di tingkat pusat. Sebelum tahun 1966, setiap partai politik dan anak organisasinya dapat dikatakan pasti mempunyai ranting sampai di tingkat desa. Partisipasi politik, termasuk partisipasi dalam proses pembangunan desa, berlangsung melalui partai-partai politik dan anak-anak organisasinya. Namun, partisipasi atau aspirasi dari "bawah" tersebut, dalam kenyataannya lebih banyak berupa slogan, aksi-aksi politik dan konflik politik, sehingga sering mengakibatkan pergantian kabinet. Oleh karena itu pula perumusan aspirasi masyarakat menjadi tindakan-tindakan nyata untuk memperbaiki keadaan yang lebih baik dapat dikatakan sangat langka.

Setelah tahun 1966, terjadi perubahan dan pembaharuan orientasi dan struktur politik. Sistem kepartaian yang ternyata hanya menumbuhkan pengkotak-kotakan politik masyarakat, khususnya masyarakat desa yang masih sederhana, dipandang tidak memberikan banyak manfaat. Pokok-pokok pemikiran ini antara lain diwujudkan dengan penyederhanaan partai-partai politik dan membatasi struktur organisasi partai politik sampai tingkat kabupaten (Daerah Tingkat II). Bersamaan dengan upaya tersebut, aparatur negara, khususnya aparatur pemerintahan (birokrasi), juga disederhanakan dan ditingkatkan daya gunanya. Jalur birokrasi diperkuat sampai tingkat desa, dan kelembagaan yang khusus menangani pembangunan semakin diperkuat. Di samping itu, disusun rencana dan program-program pembangunan, yang kemudian diwujudkan dengan pelaksanaan proyek-proyek pembangunan sampai ke desa-desa. Masalahnya kemudian adalah, bahwa proses pembangunan tersebut, baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pemanfaatan dan penilaian hasilnya kurang melibatkan masyarakat desa. Dikatakan, bahwa seluruh pembangunan didorong sendiri oleh pemerintah ("atas"), sedangkan masyarakat ("bawah") dibiarkan hanya sebagai penonton.

Dalam negara demokrasi Pancasila, partisipasi masyarakat merupakan salah satu perwujudan dari hakikat paham demokrasi, yakni "dari, oleh dan untuk rakyat." Rakyat bukan saja menjadi fokus perhatian utama, tetapi sekaligus juga mendapatkan peranan yang sangat menentukan. Dengan demikian, tanggapan masyarakat mungkin timbul karena perbedaan konsep mengenai partisipasi, yang membawa perbedaan pula dalam pelaksanaannya, baik yang menyangkut bentuk maupun jalur dan cara menyalurkan partisipasi. Dalam kehidupan politik, ada yang menyatakan bahwa partisipasi politik merupakan kegiatan pribadi-pribadi warga negara untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dikatakannya pula, bahwa bentuk partisipasi juga beraneka ragam, yakni dapat berupa kegiatan yang berkaitan dengan pemilihan umum, pemungutan suara, lobbying, berorganisasi, diadakannya kontak perorangan dengan para pejabat pengambil keputusan dan bahkan dapat berupa tindak kekerasan.¹

Dalam negara kita yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, bentuk, jalur dan cara-cara berpartisipasi mempunyai aturan permainannya sendiri yang memanifestasikan kepribadian bangsa. Konstitusi 1945 juga menunjukkan, bahwa partisipasi rakyat terbuka dalam segala bidang, baik dalam bidang politik dan ekonomi maupun sosial-budaya. Secara ringkas, partisipasi rakyat tersebut mencakup dua sektor utama, yakni sektor pemerintahan negara dan kehidupan dalam masyarakat. Dalam sektor pemerintahan, partisipasi rakyat, termasuk masyarakat desa, lebih banyak bersifat tidak langsung, yaitu melalui lembaga-lembaga negara, seperti MPR, DPR, DPA, BPK, MA dan badan-badan penyelenggara negara di bawah presiden. Sebaliknya dalam kehidupan masyarakat, ia lebih banyak bersifat langsung, baik secara pribadi maupun berkelompok, yakni melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan.

Jalur partisipasi semacam itu juga berlaku untuk partisipasi dalam pembangunan, khususnya pembangunan desa. Dalam perencanaan pembangunan struktural, sektoral, daerah dan kota, partisipasi masyarakat desa berlangsung secara tidak langsung, yakni melalui DPR, DPRD I dan DPRD II. Sebaliknya dalam proyek-proyek pembangunan desa yang secara tegas diserahkan kepada pemerintah desa, partisipasi warga desa disalurkan melalui Lembaga Musyawarah Desa. Secara garis besar, proses pembangunan tersebut antara lain adalah sebagai berikut: MPR sebagai penjelmaan rakyat menetapkan GBHN. GBHN ini dilaksanakan oleh presiden sebagai Mandataris MPR dan dituangkan dalam Repelita dan operasionalnya setiap tahun anggaran ditetapkan dengan Undang-Undang APBN. Proyek-proyek pembangunan yang ber-

¹Lihat Samuel P. Huntington & Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge: Harvard University Press, 1976).

sifat struktural dan sektoral, ditangani oleh aparat pemerintah pusat yang dalam pelaksanaan sehari-hari diawasi oleh DPR dan BPK, sedangkan proyek-proyek yang diserahkan kepada Daerah Tingkat I ditangani aparat Daerah Tingkat I dan diawasi oleh DPRD I, dan proyek-proyek yang diserahkan kepada Daerah Tingkat II ditangani oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan diawasi oleh DPRD Tingkat II. Dalam kenyataannya, terutama proyek pembangunan struktural yang mempunyai skala besar dan bermanfaat bagi masyarakat luas dan mendukung struktur kegiatan bangsa, sering kali menimbulkan kesan, bahwa peranan pemerintah lebih dominan dibandingkan dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Lebih dominannya peranan pemerintah itu sebenarnya wajar, karena sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945, terutama yang menyangkut masalah-masalah persatuan dan kesatuan bangsa, pada akhirnya yang harus mempertanggungjawabkannya kepada MPR adalah presiden.

Namun, kesan itu kadang-kadang mempunyai arti lain, seakan-akan lembaga DPR, DPA, MA dan BPK tidak berfungsi, sehingga dianggap kurang membawakan aspirasi rakyat. Penilaian semacam ini lebih banyak timbul karena banyaknya kasus yang menyimpang dari hakikat dan tujuan pembangunan, misalnya kasus-kasus korupsi, manipulasi, penyelewengan-penyelewengan lainnya, hasil suatu proyek yang mutunya rendah sehingga lekas rusak, terbengkelainya beberapa proyek, peri laku beberapa aparat pemerintah yang kurang simpatik serta main target dan pengusuran-pengusuran secara paksa. Di samping itu, ada pendapat yang menyatakan, bahwa proyek-proyek pembangunan struktural dirasakan kurang memberikan manfaat secara langsung kepada rakyat, dibandingkan dengan proyek-proyek pembangunan yang bersifat lokal. Beberapa surat kabar sering memberitakan, bahwa Proyek Asahan, LNG di Aceh dan Waduk Wonogiri dinilai kurang memberikan kesempatan kerja kepada masyarakat desa di sekitarnya. Bahkan ada masyarakat desa yang tidak mau memanfaatkan proyek irigasi yang telah selesai, karena yang lebih diinginkannya adalah proyek antena televisi.

Tanggapan-tanggapan tersebut dalam beberapa hal dapat memberikan masukan untuk lebih menyempurnakan pembangunan struktural dan sektoral yang akan dilakukan. Tetapi, dalam beberapa hal pemberitaan itu terlihat pula kurang jelas dan tidak proporsional. Pemberitaan semacam itu dapat memanaskan situasi dan memerosotkan citra pembangunan. Di samping pentingnya penggambaran yang jelas mengenai arti dan makna pembangunan, seharusnya masyarakat didorong agar lebih memahami kebutuhan pokoknya daripada keinginannya. Karena, bagaimana pun proyek-proyek pembangunan struktural dan sektoral sangat penting artinya sebagai kerangka dan pemberi arah bagi kegiatan nasional. Di samping itu, proyek pembangunan struktural mempunyai arti penting bagi pembangunan lokal yang bidang geraknya

sangat terbatas. Jika antara proyek-proyek pembangunan struktural (baik di hulu maupun hilir), sektoral dan lokal (Tingkat I, Tingkat II dan desa) tercipta hubungan yang saling menjalin, maka pembangunan nasional akan semakin kukuh.

Lebih banyaknya partisipasi secara tidak langsung ini sering menjadi semacam "ganjalan," bahwa masyarakat desa yang merupakan bagian terbesar dari rakyat tidak dilibatkan dalam pembangunan. Namun, di samping memang perwujudan dari aturan permainan yang telah disepakati bersama, hal itu adalah juga akibat kelemahan sosial-politik masyarakat sendiri. Kelemahan sosial-budaya dan sosial-ekonomi sebagian besar masyarakat rupanya ada pengaruhnya dalam kehidupan sosial-politik, yang pada gilirannya melemahkan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, seperti DPR, DPRD Tingkat I dan Tingkat II. Selain itu, dengan adanya perubahan sosial-politik, baik yang menyangkut bidang pemerintahan desa maupun sistem kepartaian, terlihat bahwa masyarakat desa belum mampu menyesuaikan diri, sehingga seperti kehilangan saluran untuk berpartisipasi, sementara mereka belum mampu menemukan saluran yang baru.

Bidang kelembagaan pemerintahan desa serta aparat pemerintahan lainnya memberikan kesan belum fungsional sehingga belum dapat menjembatani aspirasi masyarakat desa. Sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, "rembug desa" sebagai lembaga musyawarah desa dan keanggotaannya lebih terbuka untuk seluruh warga desa, lebih terasa sebagai saluran langsung bagi partisipasi masyarakat desa. Namun dengan dibentuknya Lembaga Musyawarah Desa, yang hanya terdiri dari Kepala-kepala Dusun, Pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka Masyarakat Desa, maka partisipasi masyarakat desa tidak dapat dilakukan secara terbuka dan langsung. Tantangan baru ini rupanya belum berjalan secara lancar dan masyarakat desa sendiri belum terbiasa dengan itu.

Di samping itu, aparat pemerintahan desa, aparat pemerintahan daerah dan aparat pemerintahan lainnya pada umumnya kurang peka terhadap aspirasi masyarakat desa. Dari pemberitaan surat kabar masih sering terungkap peri laku kepala desa seperti raja kecil di daerah yang sering merampas hak-hak rakyatnya sendiri. Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) dan aparat pemerintahan lainnya banyak yang menampilkan sifat-sifat "ambtenaar" dan bermental "pegawai" yang kurang kreatif dan jarang turun ke "bawah." Hal ini mungkin akibat pengaruh warisan budaya, yakni feodalisme. Lagi pula ada perasaan segan untuk menyampaikan kritik ataupun umpan-balik kepada aparat yang lebih berwenang. Sikap semacam ini sering menghasilkan laporan yang isinya bersifat "ABS" (asal bapak senang),

sesuatu yang sangat merugikan masyarakat dan dirinya sendiri. Hal itu mungkin pula karena masih kuatnya pandangan yang mengagungkan "status sosial," yang mengaburkan persepsi tentang makna pengertian administrator sebagai abdi negara atau abdi masyarakat. Adanya beberapa kasus pengaduan masyarakat desa secara langsung ke DPR atau LBH (Lembaga Bantuan Hukum) merupakan indikasi kuat kurang sigapnya aparat pemerintahan setempat dalam menyelesaikan masalah yang dianggap penting oleh masyarakat desa. Demikian pula banyaknya kasus proyek pembangunan yang terbengkelai dan tidak dimanfaatkan oleh masyarakat desa menunjukkan ketidakmampuan aparat pemerintahan menangkap aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Sebagai aparat negara demokrasi Pancasila, aparat pemerintahan yang dibiayai dengan uang rakyat seharusnya lebih mencerminkan hakikat demokrasi, terutama melaksanakan tugas dan kewajibannya "untuk rakyat."

Demikian pula organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa memberikan kesan belum sepenuhnya berfungsi sebagaimana diharapkan. HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia) dan HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) yang seharusnya berfungsi sebagai saluran untuk berpartisipasi, terlihat belum merakyat dan belum mampu berdiri sendiri, bahkan sering tampak hanya sebagai perpanjangan tangan birokrasi. Demikian pula BUUD/KUD (Badan Usaha Unit Desa/Koperasi Unit Desa), PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) dan LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) masih perlu ditingkatkan sehingga benar-benar berfungsi dan berakar dalam masyarakat. LKMD yang mempunyai bidang kegiatan sangat penting, seperti ikut membicarakan penggunaan uang bantuan pembangunan desa, melaksanakan proyek pembangunan Inpres dan mengurus perkumpulan sosial, sebenarnya merupakan organisasi kemasyarakatan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat desa. Tetapi hasil penelitian di beberapa desa di Klaten menunjukkan, bahwa yang mengenal LKMD di desa Jimbung 52%, di desa Kwaren 68% dan di desa Bandungan hanya 12% dari jumlah masing-masing responden.¹

Kelemahan sosial-politik tersebut tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lemahnya kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi masyarakat desa itu sendiri. Kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi sering mengelompokkan warga masyarakat desa dalam lapisan atas, menengah atau bawah. Warga masyarakat desa yang kaya, berpendidikan dan mempunyai pengetahuan umum yang luas, seperti para "botoh," "juragan" kapal (perahu) ikan dan para pemilik tanah yang luas pada umumnya menjadi "bapak" dalam hubungan bapak-anak buah. Dengan memanfaatkan pengaruhnya, mereka pada

¹Lihat J. Koesnanto Anggoro, "Pola Keterlibatan Masyarakat Desa dan Faktor yang Mempengaruhi Proses Pelembagaan," *Suara Karya*, 6 Mei 1981.

umumnya menempati posisi penting dalam organisasi-organisasi kemasyarakatan desa dan tergolong dalam lapisan atas. Sekalipun mengatakan menjadi pengurus organisasi-organisasi tersebut sebagai tugas sukarela, dalam kenyataannya hal itu tidak dapat dipisahkan dari kepentingan-kepentingan pribadi. Oleh karena itu banyak proyek pembangunan desa sebenarnya hanya merupakan titik temu kepentingan-kepentingan lapisan atas desa belaka. Keadaan sosial-politik di desa semacam ini menunjukkan, masih berlakunya "the iron law of oligarchy."¹ Hal ini ditandai antara lain dengan pola kepengurusan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang hanya terdiri dari segelintir orang yang sama. Kalaupun ada, pergantian kepengurusan hanya akan berkisar pada orang-orang tertentu atau orang-orang yang dapat dikendalikan oleh para "bapak"-nya. Di samping itu, mereka pada umumnya mempunyai pengaruh yang kuat atas kepala desa atau para pamong desa lainnya. Beberapa kasus di Jawa Tengah menunjukkan, bahwa untuk menjadi calon kepala desa pada umumnya orang mempunyai "botoh," yakni warga desa yang kaya, berpendidikan, berpengetahuan luas dan terpandang, yang menjadi sponsornya dalam pemilihan. Oleh karena itu setelah menjadi kepala desa ia sulit melepaskan ikatan pengaruh dari "botoh"-nya, bahkan tidak jarang para "botoh" praktis mengendalikan kepala desa dalam pengambilan keputusan-keputusan.

Keadaan sosial-budaya dan sosial-ekonomi yang lemah serta masih berlakunya "the iron law of oligarchy" rupanya menjadi penghambat bagi sebagian besar warga masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Keadaan semacam ini juga menunjukkan, bahwa sebagian besar masyarakat desa masih tergolong dalam masyarakat "apolitik"² atau berbudaya politik "parokial."³ Akibat adanya kelemahan-kelemahan tersebut, dari golongan ini sulit diharapkan tumbuhnya partisipasi ataupun sikap dan kehendak dari "dalam." Tetapi sebagian besar di antaranya sebenarnya bukanlah orang-orang yang malas dan tidak mempunyai harga diri. Dari kehidupan sehari-hari justru terlihat bahwa mereka adalah orang-orang yang rajin, ulet dan bekerja keras, sejak pagi hari sampai petang hari, atau sejak petang hari sampai pagi hari. Oleh karena itu, seharusnya diusahakan lebih serius agar mereka berpartisipasi, misalnya dengan cara mobilisasi atau mengikutsertakan mereka dalam suatu proyek pembangunan. Melalui kebijaksanaan yang terpadu, mereka diharapkan mampu memanfaatkan peluang yang disodorkan oleh pemerintah, terutama yang berkaitan dengan peningkatan ketrampilan, informasi dan permodalan.

¹Lihat Robert Michels, *Political Parties* (New York: Dover Publication Inc.).

²Lihat Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (New Jersey: Prentice Hall Inc., 1976).

³Lihat Gabriel Almond, "Socialisation, Culture and Politics Participation," disunting oleh Drs. Mochtar Mas'ood & Dr. Colin MacAndrew, *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta: Gama University Press, 1978).

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa kondisi "dalam" masyarakat, khususnya masyarakat desa, memang masih lemah, baik kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi maupun sosial-politiknya. Kelemahan-kelemahan itu menjadi penghambat bagi masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya pembangunan desa. Misalnya, banyaknya buruh tani, buruh tambak, buruh nelayan dan buruh peternakan, serta banyaknya petani yang tanah miliknya kurang dari 0,25 ha menunjukkan, bahwa kemampuan warga masyarakat desa secara perorangan sangat lemah. Hal ini mempengaruhi kemampuannya dalam berorganisasi, sehingga organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa juga menjadi lemah. Ini pada gilirannya melemahkan kedudukan tawar-menawar (*bargaining position*) masyarakat desa dalam pembangunan, baik dalam perencanaan dan pelaksanaan maupun pemanfaatan dan penilaian hasil-hasil pembangunan.

Masyarakat desa yang lemah, yang memang sulit untuk bangkit sendiri, sudah seharusnya bersikap terbuka, bersedia minta bantuan dan memang harus dibangun. Proses kegiatan semacam ini tidaklah berarti harus menghapus potensi budaya masyarakat desa dan menghancurkan seluruh tatanan kehidupan desa serta menggantinya dengan yang baru dan asing sama sekali bagi masyarakat desa. Proses itu kiranya akan memerlukan biaya dan lebih banyak pengorbanan tetapi mungkin akan sia-sia belaka. Oleh karena pembangunan mengandung pengertian usaha sadar dan berencana ke arah kehidupan yang lebih baik, maka penyadaran masyarakat desa seharusnya dilakukan secara terus-menerus. Bersamaan dengan langkah itu, juga perlu dilakukan usaha-usaha pembangunan yang nyata yang sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Melalui proses itu, diharapkan bahwa potensi dalam masyarakat desa sendiri akan tergugah dan inisiatif akan semakin tumbuh dari "dalam" sendiri untuk mengadakan perubahan secara nyata ke arah yang lebih positif. Usaha-usaha yang terpadu, dalam arti bertemunya aspirasi dari "dalam" dan usaha-usaha nyata dari "luar," kiranya akan menghasilkan pembangunan yang beraneka-ragam, tetapi tetap menunjukkan ciri-ciri yang khas Indonesia.

Di antara masalah-masalah utama "dalam" masyarakat desa yang perlu segera diatasi adalah para buruh di sektor pertanian dan petani yang tanah miliknya kurang dari 0,25 ha. Mereka dapat dikatakan sudah tidak mempunyai harapan masa depan yang lebih baik. Di samping itu, dari mereka sulit diharapkan tumbuhnya partisipasi dalam pembangunan desa. Kalau partisipasi hanya diartikan "asal mengambil bagian" atau usaha pemenuhan kebutuhan pribadi, mereka pun dapat dikatakan telah berpartisipasi. Namun

partisipasi lebih dari itu karena terkandung di dalamnya perasaan tanggung jawab pribadi warga masyarakat dalam masyarakatnya. Dengan demikian, partisipasi seharusnya terselenggara secara aktif, menjunjung tinggi segi-segi manusiawi dan mengindahkan segi-segi etis.

Sesuai dengan hakikat dan tujuan pembangunan nasional, dan sebagai perwujudannya, kelompok tani tersebut seharusnya mendapatkan perhatian utama dan segera diatasi masalahnya, misalnya melalui transmigrasi. Sebaliknya para pengusaha di sektor pertanian mungkin akan mengalami kekurangan buruh tani. Tetapi dengan kemampuannya dan kemajuan teknologi pertanian, sudah waktunya mereka menggunakan cara pertaniannya yang lebih maju dengan menerapkan teknologi pertanian tepat guna. Secara demikian, walaupun masih terdapat buruh tani, tidak lagi ditonjolkan kekuatan otot, yang sudah kurang sesuai dengan perkembangan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Namun hal itu tidak berarti bahwa masalah struktur kepemilikan tanah yang timpang dibiarkan berlarut-larut. Ketimpangan itu seharusnya segera diatasi dengan mempercepat pelaksanaan program landreform. Hal ini diharapkan dapat mencegah kepemilikan tanah pertanian secara berlebihan maupun kepemilikan tanah pertanian desa oleh orang-orang kota. Di samping program itu, perlu dipercepat pelaksanaan program land use, terutama untuk mendorong terwujudnya lingkungan hidup yang sehat dan mencegah penelantaran tanah pertanian yang potensial.

Bersamaan dengan usaha tersebut, program-program pendidikan masyarakat desa harus lebih digalakkan dan disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan. Penyelenggaraan sekolah-sekolah umum masih diperlukan, tetapi bagi masyarakat desa mungkin lebih diperlukan sekolah-sekolah kejuruan atau balai-balai latihan kerja sesuai dengan perkembangan industri. Untuk menunjang usaha itu, kiranya perlu ditinjau kembali penggunaan dana-dana pembangunan desa, termasuk dana pemberantasan buta huruf. Di samping itu, perlu dipikirkan kemungkinan pembentukan usaha bersama beberapa desa yang berdekatan secara efisien dan efektif. Pemanfaatan dana semaksimal mungkin dan adanya usaha bersama itu diperkirakan akan lebih meningkatkan skala usaha dan kapasitas usaha pembangunan desa. Dengan demikian, penggalakan pendidikan di desa lebih terarah pada pendidikan yang ada kaitannya dengan kesempatan kerja, sehingga dapat menampung atau mengurangi laju pertumbuhan angkatan kerja dan menghambat arus urbanisasi.

Meningkatnya pendidikan masyarakat desa tersebut diharapkan pula akan meningkatkan arus informasi ke desa, sehingga ketimpangan informasi antara desa dan kota akan semakin kecil. Dengan semakin terbukanya masyarakat desa akan membuka pula peluang untuk meningkatkan pengetahuan umum,

terutama mengenai peluang-peluang yang diberikan oleh pemerintah, seperti fasilitas permodalan, jenis-jenis bibit pertanian yang unggul dan cara-cara meningkatkan konsumsi makanan yang bergizi. Semakin membaiknya kondisi sosial-budaya dan sosial-ekonomi diperkirakan akan mendorong peningkatan kondisi sosial-politik masyarakat desa, sehingga mereka mampu berpartisipasi dalam pembangunan, baik dalam perencanaan dan pelaksanaannya maupun dalam pemanfaatan dan pengembangan hasil-hasilnya. Hal itu juga akan membuka peluang bagi mereka dalam berorganisasi, sehingga organisasi-organisasi kemasyarakatan di desa akan menjadi lebih terbuka.

Usaha-usaha perbaikan kondisi masyarakat desa tersebut akan lebih cepat terwujud, jika seluruh aparat pemerintahan dan dunia perguruan tinggi lebih aktif melibatkan diri secara bertanggung jawab. Sebagai aparat yang dibiayai dengan uang rakyat, aparat pemerintahan seharusnya lebih menunjukkan tanggung jawab terhadap masyarakat. Tegasnya, seluruh kegiatan yang dibiayai dengan uang rakyat, baik melalui APBN maupun APBD, harus diabdikan "untuk rakyat," dalam hal ini untuk masyarakat desa. Sehubungan dengan itu aparat pemerintahan yang bersangkutan dengan pembangunan desa, seperti Bappeda dan Lembaga-lembaga Pengabdian Masyarakat dari Perguruan Tinggi Negeri, harus mampu merekam dan menyalurkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Terutama para cendekiawan yang bidang tugasnya berkaitan dengan pembangunan desa tidak boleh terlalu jauh mengambil jarak atau hanya berperan sebagai pengamat belaka, tetapi harus melibatkan diri "dalam" masyarakat desa. Dengan bertemunya aspirasi dari "dalam" dengan pemikiran dan usaha-usaha nyata dari "luar," serta adanya koordinasi kegiatan yang baik dan pendekatan sosial-budaya yang tepat, diperkirakan bahwa seluruh proyek pembangunan desa, baik proyek struktural dan sektoral maupun lokal, yang berada di desa-desa akan lebih dirasakan manfaatnya oleh masyarakat desa.

Akhirnya dapat dikatakan, bahwa upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa akan lebih berarti jika mampu meningkatkan ketrampilan (pendidikan), informasi dan permodalan masyarakat desa. Dengan ketrampilan, informasi yang luas dan permodalan yang kuat, partisipasi masyarakat dalam arti yang sebenarnya dalam pembangunan desa akan meningkat pula.

PEMANFAATAN DAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA DALAM PEMBANGUNAN

Rustian KAMALUDDIN*

PENDAHULUAN

Pembangunan bukan hanya berarti penekanan pada akselerasi dan peningkatan dalam pertumbuhan GNP per kapita sebagai indeks dari pembangunan. Akan tetapi pembangunan merupakan suatu proses multidimensi yang meliputi pula reorganisasi dan pembaharuan seluruh sistem dan aktivitas ekonomi dan sosial dalam menyejahterakan kehidupan masyarakat (Michael P. Todaro, 1977).

Dalam hubungan dengan itu, yang hendak dicapai dalam pembangunan sosial-ekonomi, pertama-tama mengutamakan peningkatan taraf hidup yang tercermin dalam peningkatan pendapatan per kapita dan pemenuhan kebutuhan pokok. Di samping itu yang diutamakan pula adalah untuk menghapus kemelaratan khususnya dalam hal kemiskinan absolut, memperluas kesempatan kerja dalam menanggulangi pengangguran, dan mengurangi ketimpangan pembagian pendapatan dalam masyarakat.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, yaitu masyarakat adil dan makmur, perlu diusahakan adanya keserasian dan keselarasan dalam pemakaian sumber daya alam, sumber daya manusia serta permodalan dan teknologi dalam pelaksanaan proses pembangunan. Perlu dipelihara keserasian dan keselarasannya satu sama lain, sehingga akan saling menunjang dan akan mempercepat jalannya proses pembangunan yang sedang dilaksanakan.

DISTRIBUSI PENDUDUK DAN ANGKATAN KERJA

Penduduk Indonesia yang berjumlah 120,1 juta pada tahun 1971 telah meningkat menjadi 147,5 juta pada tahun 1980 (BPS, 1981), dan diperkirakan

*Drs. Rustian KAMALUDDIN adalah Lektor Kepala pada Fakultas Ekonomi Universitas Andalas, Padang.

pada tahun 1982 penduduk berjumlah 154,4 juta. Jika laju pertumbuhannya diasumsikan sama dengan yang sekarang (2,3%) maka pada awal Pelita IV (1984) penduduk kita akan berjumlah 161,5 juta dan pada akhir Pelita IV (1989) akan berjumlah 181,0 juta, berarti meningkat sebesar 17,3% dibandingkan dengan jumlahnya yang sekarang.

Jumlah penduduk tersebut sebagian besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, sungguh pun memang terdapat tendensi ke arah penurunannya secara relatif. Jika pada tahun 1961 jumlah penduduk yang tinggal di Pulau Jawa sebanyak 65,0% maka pada tahun-tahun selanjutnya relatif telah semakin menurun, yaitu menjadi 63,8% pada tahun 1971 dan 61,9% pada tahun 1980. Namun demikian jumlah penduduk Jawa itu telah semakin padat dan gawat, dibandingkan dengan luasnya yang hanya kira-kira 7% dari luas negara kita keseluruhannya.

Pada lain pihak, dalam hubungan daerah rural urban, jumlah penduduk yang berdiam di daerah perkotaan telah meningkat dari 15% pada tahun 1960 menjadi 20% pada tahun 1980 (Bank Dunia, 1980), yang berarti terjadi proses urbanisasi yang cukup besar. Dan peningkatan jumlah penduduk daerah urban ini akan cenderung berkembang dengan kecepatan yang jauh lebih tinggi (3,9%) dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk Indonesia keseluruhannya (2,3%). Dengan demikian konsentrasi penduduk ke arah daerah perkotaan akan semakin berkembang pula, berarti proses urbanisasi akan berlanjut terus di masa mendatang.

Sebagai konsekuensi dari pertumbuhan dan penyebaran penduduk tersebut di atas, maka terkait dan implisit pula perkembangan jumlah angkatan kerja. Konsentrasi dan penyebaran jumlah angkatan kerja pada dasarnya akan bergerak sejalan dan searah dengan jumlah, penyebaran dan konsentrasi penduduk. Ini berarti angkatan kerja terkonsentrasi jauh lebih banyak di Pulau Jawa dibandingkan dengan di pulau-pulau lainnya, dan juga makin lama semakin lebih banyak terkonsentrasi di daerah perkotaan, sedangkan yang di daerah rural relatif semakin berkurang.

Menurut Prof. Sumitro, pada tahun-tahun periode Pelita IV diperkirakan jumlah angkatan kerja 35,7% dari jumlah penduduk seluruhnya (Sumitro, 1977). Dengan mempergunakan perkiraan tersebut, maka jumlah angkatan kerja Indonesia pada tahun 1982 adalah 55,1 juta, sedangkan pada awal Pelita IV (1984) akan berjumlah 57,7 juta dan pada akhir Pelita IV (1989) akan berjumlah 64,6 juta. Dan diperkirakan tiap tahun angkatan kerja itu akan bertambah sebanyak 1,3 - 1,4 juta jiwa. ;

Peningkatan jumlah penduduk dan angkatan kerja tersebut pada satu pihak akan meningkatkan jumlah sumber tenaga manusia yang dapat diman-

faatkan bagi pembangunan. Pada lain pihak, karena keterbatasan dalam penambahan jumlah kesempatan kerja akibat keterbatasan peningkatan jumlah investasi dan penempatan tenaga kerja yang dapat diciptakan, maka diperkirakan akan timbul kerawanan dan kegawatan yang menyangkut dengan keterbatasan kesempatan kerja dan bahaya pengangguran. Dengan bertambahnya angkatan kerja 1,3 - 1,4 juta jiwa tiap tahun, maka selain dari untuk mengatasi pengangguran yang ada, perlu diciptakan tambahan kesempatan kerja 1,3 - 1,4 juta per tahun, suatu jumlah yang sangat besar.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka daya-upaya dan langkah-langkah untuk memperluas kesempatan kerja adalah merupakan kebutuhan yang sangat mendesak dalam Pelita mendatang. Perlu diambil kebijaksanaan yang menyeluruh dan terpadu untuk memperluas kesempatan kerja ini, yang menyangkut dengan segi-segi seperti: pengarah investasi dan pembangunan yang berorientasi pada perluasan kesempatan kerja, pendidikan dan ketrampilan yang menunjang pembangunan dan yang dapat terserap oleh lapangan kerja yang tersedia, dan sebagainya.

Mengenai permasalahan tidak meratanya dan terkonsentrasinya penduduk dan angkatan kerja di Pulau Jawa dan daerah-daerah perkotaan, perlu diambil langkah-langkah dan upaya untuk lebih meningkatkan penyebaran penduduk ke arah yang lebih merata. Dalam hubungan ini perlu dilanjutkan dan dikembangkan perluasan prasarana dan sarana di seluruh wilayah tanah air, penyempurnaan dan peningkatan konsep pusat-pusat pertumbuhan dalam rangka pembangunan regional, dan sebagainya. Dan sudah barang tentu usaha-usaha berupa penyebaran dan pembinaan pemukiman baru yang serasi dengan sumber alam dan lingkungan hidupnya perlu dilanjutkan dan dikembangkan di masa mendatang. Dalam hubungan ini program transmigrasi, yang terarah dan terpadu, perlu lebih ditingkatkan lagi, bukan hanya usaha transmigrasi dalam rangka pembangunan pertanian, akan tetapi juga dalam rangka industrialisasi dan pembangunan daerah baru yang berorientasi pada pembangunan industri dan kerajinan rakyat.

PENINGKATAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA

Di negara kita, sebagaimana juga halnya di negara-negara berkembang lainnya, tingkat produktivitas tenaga kerja adalah rendah, sehingga tingkat produksi dan pendapatan per kapita tenaga kerja adalah juga rendah. Rendahnya produktivitas ini disebabkan oleh berbagai macam faktor, antara lain: karena rendahnya keahlian dan ketrampilan, rendahnya teknologi yang dipakai, kurangnya pendidikan yang diperoleh, rendahnya bakat manajerial, kesehatan dan gizi yang rendah, sikap kerja dan motivasi yang kurang baik, banyaknya pengangguran tak kentara, dan sebagainya.

Untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, antara lain adalah perlu diusahakan peningkatan produksi dan pendapatan per kapita, khususnya dengan jalan peningkatan produktivitas kerja yang dipekerjakan. Peningkatan produktivitas tenaga kerja ini, di antaranya, terutama dilakukan lewat investasi dalam "human capital."

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka dalam Pelita IV mendatang perlu dilakukan berbagai rangkaian kebijaksanaan dan langkah-langkah ke arah peningkatan produktivitas kerja dengan peningkatan investasi "human capital" tersebut. Usaha-usaha yang perlu dilakukan adalah dengan menyediakan pendidikan yang lebih baik, memberikan latihan dalam meningkatkan keahlian dan ketrampilan, dan lain-lain. Dalam hal pendidikan dan latihan yang diberikan perlu diadakan reformasi dan penyesuaian sedemikian rupa sehingga langsung dapat diaplikasikan dan sesuai dengan keperluan berproduksi dan pembangunan. Di samping itu perlu pula diusahakan perbaikan kesehatan dan gizi tenaga kerja dengan pelayanan kesehatan dan gizi yang lebih baik, sejalan dengan pelaksanaan ketentuan pemberian upah minimum yang wajar.

Kelemahan dari segi sikap kerja dan motivasi yang kurang baik, perlu pula dilakukan usaha-usaha perbaikannya, antara lain melalui peningkatan bimbingan dan pembinaan, baik oleh pimpinan unit kerja maupun instansi/aparat pemerintah yang berwenang. Bimbingan dan peningkatan ke arah sikap kerja dan motivasi yang lebih baik perlu ditanamkan, sehingga para pekerja seolah-olah merasa dirinya turut "memiliki" dan bersikap partisipatif dalam setiap usaha perbaikan dan penyempurnaan kegiatan produksi dan perbaikan produktivitas pada unit kerja yang bersangkutan. Dalam hubungan ini teladan yang baik dan sikap kerja yang tekun, disiplin dan tertib dari pihak pimpinan perlu selalu dipelihara dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

ARAH INVESTASI DAN TEKNOLOGI TEPAT GUNA

Dalam usaha untuk mencapai sasaran pembangunan dan strategi untuk mencapainya, Franklyn Lisk menggolongkan strategi pembangunan menurut empat kategori utama, yaitu: strategi konvensional yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi, strategi berorientasi pada kesempatan kerja, strategi yang berorientasi pada penghapusan kemiskinan dan strategi yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar (Thee Kian Wie, 1981). Pada dasarnya sulit sekali untuk menerapkan keempat strategi itu sekaligus dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, karena sering kali satu sama lainnya bersifat "trade-off", yaitu untuk menekankan pada pencapaian salah satu tujuan sering kali terpaksa dengan mengorbankan tujuan lainnya. Namun demikian

bahwa ada beberapa negara yang berhasil menggabungkan dua strategi atau lebih dengan mengutamakan salah satu strategi tanpa terlalu banyak mengorbankan tujuan-tujuan lainnya.

Tampaknya negara kita, melalui Trilogi Pembangunan dan Delapan Jalur Pemerataan pada Pelita III, hendak menerapkan sekaligus keempat strategi dan tujuan pembangunan yang dikemukakan di atas. Oleh karena itu sudah barang tentu tidak akan dapat dicapai seluruh sasaran dan tujuan pembangunan masing-masing semaksimal mungkin. Hal ini tercermin dari indikasi yang berkembang di masa yang lalu, di mana memang laju pertumbuhan dapat dicapai dengan tingkat yang cukup tinggi, akan tetapi kesempatan kerja tidak dapat meningkat dengan meluas, sehingga pengangguran semakin bertambah. Tambahan pula, ketimpangan pembagian pendapatan yang tercermin dari rasio Gini masih menunjukkan peningkatannya. Sehubungan dengan itu dalam periode Pelita IV mendatang, Trilogi Pembangunan beserta Delapan Jalur Pemerataannya masih tepat untuk dipegang dan diterapkan sebagai strategi dan sasaran pembangunan. Namun mengingat bahaya pengangguran yang lebih besar serta ketegangan sosial yang mungkin timbul akibat ketimpangan pendapatan yang besar, maka strategi yang berorientasi pada kesempatan kerja sejalan dengan pemerataan hasil-hasil pembangunan, perlu mendapat penekanan dan prioritas yang lebih besar di masa mendatang.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, maka arah pembangunan dan investasi hendaklah tertuju pada program dan proyek yang sesuai dengan strategi dan sasaran pembangunan yang hendak dicapai menurut tahap-tahapnya. Pada Pelita IV mendatang pencurahan perhatian dan prioritas sudah perlu lebih diletakkan dan ditekankan pada kepentingan sumber daya manusia, khususnya pada pemecahan masalah kesempatan kerja dan pemerataan hasil pembangunan yang akan datang dinikmati sumber daya manusia tersebut secara lebih adil dan merata.

Atas dasar pertimbangan di atas, maka pembangunan sektoral dan regional, baik pada sektor pemerintahan maupun sektor swasta, antara lain perlu lebih memperhatikan dan mempertimbangkan segi pemakaian teknologi. Dalam hubungan ini, pada lapangan tradisional dan yang masih terbelakang, sewajarnya masih dipakai teknologi tradisional yang padat karya, namun dengan mengembangkan dan menyempurnakannya setahap demi setahap dalam usaha meningkatkan produktivitas kerja. Sedangkan pada sektor modern yang memerlukan permodalan besar dan yang tidak mungkin dilaksanakan dengan teknologi padat karya, dapat dan perlu diterapkan teknologi padat modal. Namun demikian, pada prinsipnya, dalam rangka memperluas penyerapan tenaga kerja sejalan dengan usaha mempercepat laju pertumbuhan ekonomi, maka sudah barang tentu perlu dilaksanakan penciptaan,

pengalihan dan pengembangan teknologi tepat guna atau teknologi madya, yaitu yang sesuai dengan proporsi sumber produksi yang tersedia dan kondisi sosio-ekonomi dalam masyarakat serta sasaran pembangunan nasional.

Untuk dapat menunjang dan memperkembangkan arah investasi yang sesuai dengan usaha perluasan kesempatan kerja dan pemakaian teknologi sebagaimana yang dikemukakan di atas, maka perlu diambil berbagai kebijaksanaan secara terpadu serta yang bersifat insentif dan disinsentif. Berbagai rupa kebijaksanaan dan daya upaya tersebut adalah bersangkutan dengan pengangguran, perkreditan, perpajakan, bea masuk, harga dan upah, dan sebagainya. Dalam hal ini kebijaksanaan dan langkah-langkah yang diambil perlu diatur dan diusahakan sedemikian rupa, sehingga akan dapat merangsang dan mendorong investasi ke arah yang dikehendaki dan membatasi atau mengurangi investasi pada arah dan sasaran yang tidak sesuai dengan strategi dan sasaran pembangunan yang dimaksud.

ANALISA DAN KEBIJAKSANAAN SUMBER DAYA MANUSIA

Dalam hubungan dengan pemanfaatan dan pengembangan sumber daya manusia terdapat indikasi yang menunjukkan bahwa kita masih kurang perhatian dalam hal analisa sumber daya manusia tersebut. Analisa sumber daya manusia ini adalah berkenaan dengan studi keperluan tenaga manusia untuk pertumbuhan dan pembangunan (Salvatore dan Dowling, 1977). Studi ini meneliti dan menilai sumber daya manusia yang tersedia sebagai pangkal tolak untuk mengestimasi kebutuhan akan tenaga kerja, masa sekarang dan masa mendatang. Gejala umum di negara berkembang ditandai dengan: (a) kekurangan tenaga profesional; (b) kekurangan tenaga teknisi, guru dan tenaga medis; (c) kelebihan tenaga kerja yang tidak ahli dan tidak trampil; dan (d) kelebihan tenaga lulusan bidang humaniti.

Analisa sumber daya manusia dilakukan untuk dapat memberikan garis besar kebijaksanaan untuk melaksanakan investasi dalam sumber daya manusia. Garis besar kebijaksanaan ini diperlukan agar supaya investasi yang dilakukan itu adalah seefisien mungkin, mengingat keterbatasan akan sumber daya dan dana di negara kita sebagaimana halnya di negara berkembang pada umumnya. Dengan demikian kebijaksanaan dan keputusan akan penanaman modal di bidang "human capital" akan dapat diarahkan dan diprioritaskan pada jenis pendidikan dan latihan ketrampilan yang sesuai dengan dan yang menunjang program dan proyek-proyek pembangunan, baik sektor pemerintah maupun sektor swasta.

Kekurangan yang umum yang melekat dalam analisa sumber daya manusia antara lain adalah diperlukannya meramalkan atau memperkirakan kebutuhan tenaga kerja untuk jangka waktu yang agak panjang di masa depan. Di lain pihak, kebutuhan ini tergantung pada berbagai faktor, seperti: laju pertumbuhan penduduk di masa depan, tingkat inovasi, investasi dalam modal material, dan perkembangan situasi internasional. Maka dalam hubungan ini, mungkin lebih berguna bahwa analisa tenaga kerja ini merupakan salah satu garis-garis besar dan pegangan umum untuk beberapa tahun mendatang, dan yang secara terus-menerus dievaluasi dan direvisi lagi bilamana terdapat perubahan sepanjang masa. Studi dan analisa sumber tenaga kerja, dengan demikian, juga perlu sebagai suatu bagian yang integral dalam perencanaan pembangunan.

Kebijaksanaan yang berkaitan dengan analisa sumber daya manusia dalam perencanaan pembangunan di antaranya dapat pula dilaksanakan melalui kebijaksanaan dan tindakan insentif dan disinsentif, melalui: penganggaran, perkreditan, beasiswa dan pembatasan masuk, struktur upah, perpajakan dan sebagainya. Kebijakan dan langkah-langkah yang diambil itu ditujukan untuk dapat turut mendorong dan mengarahkan penyediaan sumber tenaga manusia yang sesuai dan yang mendukung strategi, sasaran dan program pembangunan nasional.

KESIMPULAN

Sesungguhnya proses pembangunan memerlukan keterpaduan, keserasian dan keselarasan dalam pemakaian tiga komponen pembangunan yang utama, yaitu: sumber daya alam, sumber daya manusia, serta permodalan dan teknologi. Ketiga komponen utama itu sama-sama memegang peranan yang sangat penting dalam mencapai tujuan dan sasaran pembangunan, masyarakat adil dan makmur.

Namun demikian, pembangunan nasional itu adalah untuk kepentingan manusia dan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya serta pembangunan seluruh masyarakat Indonesia (GBHN, 1978). Oleh karena itu komponen sumber daya manusia dengan segala aspek dan aspirasinya, perlu mendapat tempat dan perhatian yang lebih menonjol daripada komponen-komponen lainnya. Bahkan komponen-komponen utama lainnya itu perlu dimanfaatkan untuk kepentingan komponen sumber daya manusia, bukan untuk mengorbankannya demi pembangunan.

Dalam hubungan dengan itu, untuk memanfaatkan sumber daya alam bagi kepentingan manusia Indonesia perlu dilakukan penyebaran dan relokasi pen-

duduk serta angkatan kerja secara lebih merata ke seluruh wilayah tanah air. Program transmigrasi dalam rangka pembangunan regional dan sektoral di daerah, baik dalam usaha pembangunan pertanian maupun dalam rangka industrialisasi, perlu lebih ditingkatkan di masa mendatang.

Selanjutnya dalam rangka meningkatkan produktivitas tenaga kerja guna lebih meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, maka perlu ditingkatkan dan disempurnakan berbagai langkah dan program yang menyangkut dengan pendidikan dan latihan ketrampilan, kesehatan dan Keluarga Berencana, pengupahan, tingkah laku dan motivasi kerja. Di samping itu arah investasi dan pembangunan serta pemakaian teknologi perlu pula diatur dan diprogramkan sedemikian rupa, sehingga akan dapat mengurangi pengangguran, membasmi atau mengurangi kemelaratan dan mengurangi ketimpangan pembagian pendapatan.

Studi dan analisa tentang kebutuhan tenaga kerja menurut tingkat pendidikan, keahlian dan ketrampilannya, untuk masa sekarang dan masa depan, bagi keperluan berbagai sektor pembangunan, masih dirasakan keterbatasan dan kekurangannya. Oleh karena itu untuk masa mendatang, khususnya dalam Pelita IV, perlu dilakukan analisa sumber daya manusia dan kebijaksanaan yang diperlukan untuk memanfaatkan dan mengarahkan berkembangnya sumber daya manusia yang berkeahlian dan berkeampilan yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan dalam berbagai sektor dan tahap pembangunannya.

KEPUSTAKAAN

1. Dominick Salvatore dan Edward T. Dowling, *Theory and Problems of Development Economics*, Mc.Graw-Hill Book Company, New York, 1977.
2. Sumitro Djojohadikusumo, *Indonesia dalam Perkembangan Dunia: Kini dan Masa Depan*, LP3ES, Jakarta, 1977.
3. Michael P. Todaro, *Economic for a Development World*, Longam Group Limited, London, 1977.
4. Thee Kian Wie, "Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan: Beberapa Pendekatan Alternatif" dalam *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan* (Thee Kian Wie, ed.), LP3ES, Jakarta, 1981.
5. —, *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 1981.
6. Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang *Garis-garis Besar Haluan Negara*, Jakarta, 1978.

HAMBATAN-HAMBATAN PELAKSANAAN WAJIB BELAJAR

BABARI*

PENGANTAR

Dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan bahwa salah satu tujuan membentuk pemerintahan negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Kemudian UUD 1945 pasal 31 ayat 1 menetapkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran dan ayat 2 menetapkan bahwa pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dengan undang-undang.¹ Selanjutnya UU No. 12 tahun 1954 tentang pernyataan berlakunya UU No. 4 tahun 1950 tentang Dasar-dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk Seluruh Indonesia pasal 10 ayat 1 menetapkan bahwa semua anak yang sudah berumur 6 tahun berhak dan yang sudah 8 tahun diwajibkan belajar di sekolah sedikitnya 6 tahun lamanya.²

Dari ketentuan-ketentuan itu terlihat ikhtiar formal pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk meningkatkan taraf hidup warga negara Indonesia di segala bidang kehidupan. Namun semua ikhtiar itu belum dapat dilaksanakan dengan baik dan sungguh-sungguh karena suasana kehidupan di bidang politik, ekonomi dan keamanan di masa lampau belum stabil. Suasana stabil dalam semua aspek kehidupan bernegara akan memberi kesempatan kepada pemerintah untuk menyediakan semua fasilitas pendidikan seperti gedung sekolah, perabot-perabotnya, buku-buku pelajaran, alat peraga dan mengangkat guru-guru. Selain itu rakyat sebagai pihak yang wajib menyekolahkan anak-anaknya sudah lebih siap baik mental ataupun material. Secara mental mereka menyadari bahwa memasukkan anak-anak ke sekolah akan membawa manfaat bagi kehidupan keluarga umumnya dan bagi anak-anak

*Staf CSIS.

¹Lihat UUD 1945.

²Kamadjaja, *Pendidikan Nasional Pancasila* (Jogja: U.P. Indonesia, 1966), hal. 101.

itu sendiri di masa depan. Persiapan material juga penting karena sekolah memerlukan banyak biaya.

Tap No. II/MPR/1983 tentang GBHN di sektor pendidikan antara lain menetapkan bahwa titik berat pembangunan pendidikan diletakkan pada peningkatan mutu dan perluasan pendidikan dasar dalam rangka mewujudkan dan memantapkan pelaksanaan wajib belajar serta meningkatkan perluasan kesempatan belajar pada tingkat pendidikan menengah.¹ Ketetapan MPR itu perlu diuraikan lebih lanjut dalam penyusunan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) IV nanti. Sehubungan dengan usaha memantapkan pelaksanaan wajib belajar bagi anak usia 7-12 tahun itu, maka pemerintah perlu mempunyai data yang pasti tentang keadaan fasilitas pendidikan yang tersedia dan siap pakai, jumlah guru dan pemerataan dalam penempatannya serta jumlah anak usia 7-12 tahun yang belum mengikuti pendidikan formal di seluruh wilayah tanah air. Tujuan penyelenggaraan wajib belajar di tingkat sekolah dasar adalah agar orang tua dapat melaksanakan hak dan kewajiban untuk menyekolahkan anak-anaknya yang berusia 7-12 tahun di tingkat sekolah dasar sampai tamat. Di pihak lain pemerintah wajib menyediakan semua sarana dan fasilitas pendidikan yang diperlukan dalam proses penyelenggaraan wajib belajar itu. Hasil sensus penduduk tahun 1980 menunjukkan bahwa di antara anak usia 6-12 tahun yang berjumlah 26.741.290, 23 juta anak telah mengikuti pendidikan di tingkat sekolah dasar sedangkan sisanya belum.

Ada banyak faktor penghambat mengapa anak usia 7-12 tahun tidak/belum dapat masuk sekolah atau putus sekolah pada kelas-kelas awal di Sekolah Dasar. Yang dimaksudkan dengan faktor penghambat adalah suasana kehidupan calon anak didik dalam keluarganya, masyarakatnya dan lingkungan alam sekitarnya yang tidak menunjang dirinya untuk belajar di tingkat sekolah dasar sampai tamat. Tulisan ini membahas hambatan-hambatan yang akan dihadapi pemerintah dan para orang tua bersama anak-anaknya pada tahap pelaksanaan wajib belajar yang akan dimulai secara serentak di seluruh pelosok tanah air dalam masa Pelita IV nanti. Hambatan-hambatan itu antara lain: (1) faktor geografis; (2) faktor kehidupan ekonomi keluarga; (3) faktor tradisi masyarakat setempat; (4) faktor sarana dan fasilitas pendidikan; (5) faktor kurikulum pendidikan. Sebagai penutup akan diajukan beberapa pemikiran yang kiranya dapat dipergunakan sebagai jalan atau cara mengatasi hambatan-hambatan itu, sehingga proses penyelenggaraan wajib belajar sebagai usaha meningkatkan taraf hidup warga negara dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi semua warga negara Indonesia dapat terlaksana secara baik.

¹Lihat Tap No. II/MPR/1983 tentang GBHN, dalam *Himpunan Ketetapan-ketetapan MPR 1983* (Jakarta: CV Pantjuran Tudjuh, 1983), hal. 102.

FAKTOR GEOGRAFIS

Dari segi geografis negara kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan yang dua pertiga wilayahnya terdiri dari laut dan sepertiganya daratan dalam bentuk pulau-pulau sebanyak 13.667 buah terbagi atas 6.044 buah pulau yang memakai nama dan dihuni manusia serta sisanya belum mempunyai nama dan belum dihuni manusia. Kepadatan penduduk pulau-pulau yang dihuni berbeda-beda: Sumatra 59 jiwa/km, Jawa 690 jiwa/km, Kalimantan 12 jiwa/km, Sulawesi 55 jiwa/km, Maluku 19 jiwa/km, Irian Jaya 3 jiwa/km, Bali 444 jiwa/km, Nusa Tenggara Barat 135 jiwa/km, Nusa Tenggara Timur 57 jiwa/km dan Timor Timur 37 jiwa/km.¹ Dengan demikian Pulau Jawa dan Bali merupakan pulau yang padat penduduknya.

Selain kepadatan penduduk yang tidak merata di semua pulau, tempat pemukiman penduduk juga tersebar mulai dari daerah pesisir sampai ke daerah pedalaman dengan konsentrasi penduduk di kota-kota. Kecuali di Pulau Jawa dan Bali, jaringan komunikasi dan transportasi di daerah pedalaman umumnya masih sangat kurang dan di wilayah-wilayah tertentu bahkan belum ada sama sekali. Karena itu daerah pedalaman sering disebut sebagai daerah terpencil. Penduduk daerah terpencil ini umumnya hidup dalam kelompok-kelompok kecil yang tersebar di suatu wilayah yang luas.

Cara pemukiman penduduk seperti ini akan menyulitkan pelaksanaan program wajib belajar. Umumnya di daerah terpencil ini sarana dan fasilitas pendidikan sangat sulit pengadaannya. Hal ini dapat diketahui dari monitoring team operasi Vidya Griya yang menunjukkan bahwa pembangunan gedung SD Inpres di daerah pedalaman umumnya mengalami kesulitan karena faktor geografis sehingga pemborongnya tidak menyelesaikannya dan guru yang ditugaskan untuk mengajar di daerah itu tidak mampu melaksanakan tugasnya secara baik. Selain itu penduduk di daerah terpencil yang umumnya hidup dari bercocok tanam selalu menggunakan tenaga anak-anaknya untuk membantu mereka bekerja.

Untuk mengatasi hambatan ini pemerintah selama Pelita III telah mengembangkan sistem Sekolah Dasar Kecil yang jumlah muridnya kecil, ruang kelasnya hanya 3 dan tenaga guru yang mengajar hanya 1 atau 2 orang saja dengan tingkat kelasnya tetap, yaitu kelas satu sampai dengan enam. Agar pelajaran dapat berjalan lancar maka penyajian bahan pelajaran dilakukan dalam bentuk modul. Pertanyaan timbul apakah kita telah mampu menyiapkan semua bahan pelajaran dalam bentuk modul dan apakah guru-gurunya telah siap menyajikan pelajaran dalam bentuk itu.

¹Lihat *Hasil Pemetaan Sensus Penduduk 1980* (Jakarta: Biro Pusat Statistik 1982).

Penyajian bahan pelajaran dalam bentuk modul memerlukan biaya yang besar. Apakah biaya itu akan menjadi beban orang tua murid yang berdomisili di daerah pedalaman yang pendapatannya relatif kecil? Bila kita meninjau sepiantas pelaksanaan penyajian bahan pelajaran dalam bentuk modul di Sekolah Proyek Perintis Pembangunan yang dibina oleh 10 IKIP negeri di Indonesia, maka kita dapat mengatakan bahwa pelaksanaannya belum berjalan sebagaimana mestinya, karena ketiadaan dana untuk menyiapkan seluruh paket pelajaran dalam bentuk modul.

Masalah lain adalah tenaga guru. Dari berita-berita surat kabar diketahui bahwa banyak guru tidak betah mengajar di daerah pedalaman. Alasannya macam-macam. Ada yang mengatakan bahwa daerah pedalaman itu sepi karena tidak ada tempat rekreasi/hiburan; ada juga yang mengatakan bahwa mereka selalu mengalami keterlambatan dalam menerima gaji atau kenaikan pangkat dan golongan. Selain itu tenaga guru yang mengajar di daerah pedalaman umumnya tamatan SGA/SPG yang rupanya belum biasa menyajikan bahan pelajaran dalam bentuk modul.

Hambatan geografis ini perlu dipikirkan sungguh-sungguh karena sebagian penduduk bangsa kita bertempat tinggal di daerah pedalaman yang jaringan komunikasi dan transportasinya masih terbatas. Perhatian bagi penduduk daerah pedalaman ini perlu diberikan secara khusus agar perbedaan kesempatan memperoleh pendidikan yang wajar di antara penduduk kota dan daerah sekitarnya dan penduduk desa yang terletak di daerah pedalaman tidak semakin melebar. Dengan cara ini kita sebenarnya melaksanakan pengembangan sumber daya manusia yang bertempat tinggal di daerah pedalaman untuk meningkatkan taraf hidupnya sendiri. Usaha pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan latihan tidak saja menambah pengetahuan tetapi juga meningkatkan ketrampilan bekerja dan produktivitas kerja.¹

Dengan demikian pendidikan dan latihan yang dilaksanakan melalui proyek wajib belajar ini juga dipandang sebagai satu bentuk investasi yang hasilnya dapat diperoleh beberapa tahun kemudian dalam bentuk pertambahan hasil kerja. Seorang dapat meningkatkan hasil kerjanya melalui peningkatan pendidikan.² Sebagaimana diketahui, daerah pedalaman di wilayah tanah air kita merupakan daerah potensial yang masih menunggu tanggungan trampil untuk mengembangkan dan mewujudkannya menjadi suatu kenyataan yang bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan hidup penduduk yang bermukim di atasnya.

¹Prijono Tjiptoherijanto et. al. (ed.), *Sumber Daya Manusia, Kesempatan Kerja dan Pembangunan Ekonomi* (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1982), hal. 17.

²*Ibid.*, hal. 17.

FAKTOR KEHIDUPAN EKONOMI KELUARGA

Kehidupan ekonomi keluarga dalam uraian ini diartikan sebagai suatu keadaan hidup keluarga yang jumlah pendapatannya lebih kecil atau sama dengan jumlah pengeluaran yang dilakukan dalam satu bulan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Kebutuhan pokok keluarga itu adalah pangan, sandang dan papan. Kebutuhan lain seperti menyekolahkan anak telah berada di luar kemampuannya. Pendapatan keluarga yang kecil itu biasanya mempunyai korelasi dengan tingkat pendidikan kepala keluarga, lapangan kerja dan statusnya dalam pekerjaan itu. Artinya, makin tinggi tingkat pendidikan kepala keluarga, makin mudah ia memperoleh pekerjaan dan makin baik statusnya dalam pekerjaan itu sehingga pendapatan yang diterimanya akan makin tinggi pula. Dengan perkataan lain kita dapat mengatakan bahwa makin tinggi tingkat pendidikan kepala keluarga makin besar pula pendapatannya dan makin kecil jumlah anak dalam keluarga itu yang tidak bersekolah atau putus sekolah di tingkat sekolah dasar.

Kepala keluarga yang mempunyai tingkat pendidikan rendah atau tidak pernah bersekolah umumnya bekerja sebagai petani atau nelayan di daerah pesisir dan sebagai buruh kasar di daerah perkotaan dengan pendapatan per bulan relatif kecil. Pada umumnya mereka merupakan keluarga miskin. Hasil Sensus Penduduk tahun 1980 menunjukkan bahwa lebih dari 11 juta rumah tangga petani yang rata-rata mengusahakan tanah pertanian kurang dari $\frac{1}{2}$ ha. Di antaranya 6 juta rumah tangga petani rata-rata mengusahakan tanah pertanian seluas $\frac{1}{4}$ ha. Tanah pertanian itu ada yang milik sendiri ada yang milik orang lain.¹ Belum ada data yang terperinci tentang rumah tangga nelayan di daerah pesisir atau rumah tangga buruh kasar dan para gelandangan di daerah perkotaan akan tetapi kondisi kehidupan keluarga mereka umumnya sangat memprihatinkan.

Pendapatan kepala keluarga per bulan yang kecil sehingga tidak mampu memenuhi semua kebutuhan pokok untuk hidup wajar memaksa isteri dan anak-anaknya bekerja untuk menambah penghasilan keluarga. Di desa pertanian anak-anak itu biasanya bekerja di kebun atau tegalan, di desa nelayan membantu menangkap ikan atau merajut jala yang rusak, dan di kota umumnya bekerja sebagai penjual koran, penyemir sepatu, kondektur mikrolet atau pengumpul barang-barang bekas.

Golongan masyarakat ini melihat sekolah sebagai lembaga pendidikan di luar jangkauan kemampuan mereka, meskipun mereka ingin bersekolah atau menyekolahkan anak-anaknya. Sejak tahun ajaran 1977 pemerintah

¹Lihat *Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR RI 1 Maret 1983*, hal. 46.

Tabel I

PENDUDUK BERUMUR 7-12 TAHUN MENURUT PROPINSI DAN STATUS SEKOLAH
1980

Propinsi	Belum Pernah Sekolah		Masih Sekolah		Sudah Tidak Sekolah Lagi		Jumlah
	Jumlah Total	%	Jumlah Total	%	Jumlah Total	%	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1. DI Aceh	47.485	10,20	401.420	86,28	16.366	3,52	464.261
2. Sumatera Utara	126.981	8,37	1.334.287	87,85	57.453	3,78	1.518.721
3. Sumatera Barat	39.842	6,79	524.205	89,34	22.711	3,87	586.758
4. Riau	54.659	15,38	287.885	81,02	12.784	3,60	355.328
5. Jambi	43.609	17,41	189.717	75,75	17.135	6,84	250.461
6. Sumatera Selatan	97.988	12,28	661.361	82,92	38.289	4,80	797.638
7. Bengkulu	17.504	12,79	113.486	82,94	5.839	4,27	136.829
8.. Lampung	114.775	13,41	690.801	80,68	50.529	5,91	856.205
<i>Sumatera</i>	<i>542.833</i>	<i>10,93</i>	<i>4.203.162</i>	<i>84,62</i>	<i>221.206</i>	<i>4,45</i>	<i>4.967.201</i>
9. DKI Jakarta	53.721	5,83	841.204	91,17	27.726	3,00	922.651
10. Jawa Barat	557.711	11,59	3.996.313	83,06	257.243	5,35	4.811.272
11. Jawa Tengah	348.522	8,29	3.654.892	86,94	200.234	4,76	4.203.648
12. DI Yogyakarta	17.471	4,17	394.895	94,36	6.156	1,47	418.522
13. Jawa Timur	414.745	9,00	4.000.787	86,86	190.836	4,14	4.606.368
<i>Jawa</i>	<i>1.392.170</i>	<i>9,30</i>	<i>12.888.091</i>	<i>86,14</i>	<i>682.200</i>	<i>4,56</i>	<i>14.962.461</i>
14. Bali	38.395	9,01	370.094	86,90	17.424	4,09	425.913
15. Nusa Tenggara Barat	92.298	18,84	365.602	74,63	31.976	6,53	489.876
16. Nusa Tenggara Timur	79.787	17,41	366.540	80,00	11.850	2,59	458.177
17. Timor Timur
<i>Nusa Tenggara</i>	<i>210.480</i>	<i>15,32</i>	<i>1.102.236</i>	<i>80,22</i>	<i>61.250</i>	<i>4,46</i>	<i>1.373.966</i>
18. Kalimantan Barat	105.500	25,07	294.496	69,99	20.798	4,94	420.794
19. Kalimantan Tengah	21.433	13,05	135.656	82,59	7.166	4,36	164.255
20. Kalimantan Selatan	40.239	11,11	299.022	82,60	22.746	6,29	362.007
21. Kalimantan Timur	29.959	15,44	152.462	78,60	11.557	5,96	193.978
<i>Kalimantan</i>	<i>197.131</i>	<i>17,28</i>	<i>881.636</i>	<i>77,21</i>	<i>62.267</i>	<i>3,46</i>	<i>1.141.034</i>
22. Sulawesi Utara	20.701	5,76	326.028	90,74	12.554	3,50	359.283
23. Sulawesi Tengah	19.148	8,54	197.899	88,32	7.032	3,14	224.079
24. Sulawesi Selatan	167.896	15,69	857.565	80,15	44.546	5,16	1.070.007
25. Sulawesi Tenggara	19.201	10,92	150.113	85,40	6.458	3,68	175.772
<i>Sulawesi</i>	<i>226.946</i>	<i>12,41</i>	<i>1.531.605</i>	<i>83,73</i>	<i>70.590</i>	<i>3,86</i>	<i>1.829.141</i>
26. Maluku	27.634	11,74	199.804	84,86	8.011	3,40	235.449
27. Irian Jaya	49.846	27,23	122.676	67,02	10.517	3,75	183.039
<i>Maluku & Irian Jaya</i>	<i>77.480</i>	<i>18,51</i>	<i>322.480</i>	<i>77,06</i>	<i>18.528</i>	<i>4,43</i>	<i>418.488</i>
<i>Indonesia¹</i>	<i>2.647.040</i>	<i>10,72</i>	<i>20.929.400</i>	<i>84,76</i>	<i>1.116.041</i>	<i>4,52</i>	<i>24.692.291</i>

Catatan: ¹Tidak termasuk Timor Timur.

Sumber: Sensus Penduduk 1980 Menurut Propinsi, Seri L no. 3, Biro Pusat Statistik.

berusaha secara bertahap menghapuskan uang SPP (Sumbangan Pembinaan Pendidikan) di tingkat SD. Namun pungutan melalui BP3 dan pembelian perlengkapan untuk keperluan anak di sekolah tetap dirasakan sebagai beban berat bagi golongan masyarakat ini yang jumlahnya masih cukup besar.

Hasil Sensus Penduduk tahun 1980 menunjukkan bahwa di antara 24.692.291 anak usia 7-12 tahun terdapat 3.763.081 anak yang tidak bersekolah atau putus sekolah. Uraian terperinci dapat dilihat pada Tabel 1.

Secara umum masyarakat menerima pendapat bahwa sebab utama orang tua tidak menyekolahkan anak usia 7-12 tahun adalah faktor kehidupan sosial ekonomi keluarga. Hal ini juga menyebabkan terjadinya putus sekolah di tingkat SD atau di tingkat selanjutnya. Karena kesulitan ini maka sebagian orang tua belum melihat bahwa menyekolahkan anak usia 7-12 tahun di tingkat SD adalah suatu kewajiban yang harus dilaksanakan. Sikap seperti ini menurut pengamatan sementara umumnya terdapat di kalangan orang tua yang hidup sebagai petani/buruh tani, nelayan atau tuna karya dan gelandangan di kota-kota. Tentang kesadaran, umumnya para orang tua telah sadar dan ingin memasukkan anak mereka ke sekolah. Hambatan sosial ekonomi keluarga ini menyebabkan orang tua mengurungkan niatnya itu. Akibatnya partisipasi mereka dalam penyelenggaraan pendidikan sangat kurang. Pelaksanaan wajib belajar ini perlu juga dilihat sebagai cara untuk menggalakan partisipasi golongan masyarakat ini dalam penyelenggaraan pendidikan formal.

FAKTOR TRADISI MASYARAKAT SETEMPAT

Suatu masyarakat yang terpencil karena bertempat tinggal di daerah pedalaman atau di pesisir yang belum memiliki jalur komunikasi/transportasi dan golongan masyarakat buruh kasar serta kaum gelandangan di kota umumnya memiliki sikap tertutup terhadap perubahan dan pembaharuan. Sebagai akibatnya mereka mempunyai pandangan yang rendah mengenai sekolah sebagai lembaga pendidikan. Menyekolahkan anak merupakan hal yang merugikan, karena tenaga anak-anaknya tidak dapat dipakai untuk mencari nafkah bagi kepentingan keluarga. Bagi mereka sekolah juga merupakan lembaga pendidikan formal yang memberikan beban berat karena memerlukan banyak biaya. Di pihak lain apabila anak-anaknya mampu menyelesaikan salah satu tingkat pendidikan formal tertentu belum pasti mereka langsung mendapat pekerjaan dengan pendapatan yang cukup untuk mengubah pola hidup keluarganya.

Ada lagi orang tua yang berpendapat bahwa mereka hanya memberikan kesempatan kepada anak-anaknya untuk bersekolah sampai mereka mampu

membaca, menulis, dan berbahasa Indonesia sederhana. Artinya memberikan kesempatan 2 atau 3 tahun belajar di SD. Setelah itu mereka kembali bekerja bersama orang tuanya. Anak-anak yang hanya duduk di kelas II atau III SD ini akan kembali menjadi orang yang lupa huruf pada saat mereka menjelang dewasa, apabila lingkungan di sekitarnya tidak memberikan kemungkinan kepada mereka untuk terus mengembangkan kemampuan baca tulisnya yang sederhana itu. Menurut perkiraan sementara saat ini penduduk Indonesia yang berusia 7-44 tahun yang masih buta huruf atau lupa huruf berjumlah 22.759.000 orang. Di dalam jumlah ini terdapat 2.647.040 anak berusia 7-12 tahun yang belum pernah bersekolah dan yang akan menjadi sasaran pelaksanaan wajib belajar ini.¹

Pandangan mengenai anak wanita juga tidak menunjang usaha pengembangan pendidikan di daerah pedesaan. Para orang tua di desa umumnya tidak rela membiarkan anak-anak wanita apalagi yang usianya menjelang remaja untuk pergi ke sekolah yang letaknya jauh dari rumah. Di samping itu ada kebiasaan di beberapa lingkungan masyarakat pedesaan tertentu yang mengawinkan anak wanita dalam usia yang relatif muda. Kebiasaan seperti ini turut menjadi faktor yang menyulitkan pelaksanaan wajib belajar bagi anak wanita usia 7-12 tahun. Pada usia ini anak wanita telah memasuki masa pubertas dan mereka telah disebut gadis remaja.

FAKTOR SARANA DAN FASILITAS PENDIDIKAN

Yang dimaksudkan dengan sarana dan fasilitas pendidikan adalah gedung sekolah bersama semua perlengkapannya berupa bangku murid, meja dan kursi guru, lemari buku, papan tulis, buku-buku pegangan guru dan murid, beserta alat-alat penunjang pelajaran ketrampilan yang dapat mempermudah proses pelaksanaan wajib belajar terutama di daerah pedesaan. Tentang pengadaan sarana dan fasilitas itu pemerintah telah melaksanakannya secara sungguh-sungguh sejak tahun 1973 dengan membangun gedung SD Inpres lengkap dengan perabotnya, merehabilitasi gedung SD lama, mendirikan gedung SD Kecil di tempat terpencil bersama rumah kepala sekolahnya. Karena itu pemerintah begitu optimis dalam membuat proyeksi tentang daya tampung anak usia sekolah dasar yang menunjukkan bahwa pada akhir Pelita III anak usia sekolah dasar telah dapat ditampung seluruhnya di sekolah dasar yang ada. Demikian pula halnya dengan pengadaan buku-buku pegangan guru dan murid dan buku-buku untuk mengisi perpustakaan sekolah.

Pertanyaan yang timbul dewasa ini ialah apakah proyeksi pemerintah yang optimistis itu dapat tercapai sepenuhnya. Pertanyaan ini timbul karena hasil

¹Lihat *Suara Karya*, 13 Desember 1982.

operasi Vidya Griya yang dilakukan oleh Opstib pusat di beberapa daerah menunjukkan bahwa pembangunan gedung SD Inpres itu banyak yang terbengkelai karena ditinggal pergi oleh pemborongnya di samping banyak gedung SD Inpres yang telah rampung kembali runtuh karena pembangunannya dilakukan tidak sesuai dengan bestek yang ada. Berapa besar jumlah gedung SD Inpres yang mengalami nasib semacam itu belum diketahui secara pasti. Di pihak lain waktu dimulainya pelaksanaan wajib belajar di seluruh pelosok tanah air semakin mendekat, yaitu 1 April 1984.

Selain itu perlu dipertanyakan apakah pendistribusian buku-buku paket dari Departemen P dan K selama ini untuk tingkat sekolah dasar benar-benar sudah mencapai semua SD di seluruh pelosok tanah air. Dari pengamatan sementara melalui ungkapan dalam surat kabar terlihat bahwa pada umumnya sekolah dasar yang terletak di daerah pedalaman dan daerah pesisir yang belum memiliki jalur transportasi yang baik dengan kota terdekat mengeluh karena belum menerima kiriman buku-buku paket itu. Tersedianya buku-buku yang dapat diperoleh secara mudah dan murah dan bila perlu secara cuma-cuma merupakan hal yang sangat menunjang pelaksanaan wajib belajar karena salah satu hambatan bagi para orang tua untuk menyekolahkan anak-anaknya adalah kehidupan sosial ekonomi keluarga.

Satu hal lagi yang perlu dipecahkan sedini mungkin adalah masalah penempatan tenaga guru di sekolah-sekolah yang banyak menampung anak-anak yang terkena wajib belajar. Karena usia mereka berkisar antara 7-12 tahun dan mereka berada bersama anak-anak lain yang berusia 5-6 tahun, maka diperlukan guru-guru yang sudah memiliki pengalaman mengajar serta sabar dan bijaksana dalam mengambil tindakan berupa teguran atau pujian. Tindakan guru ini akan turut menentukan apakah anak yang terkena wajib belajar ini akan terus mengikuti pelajaran sampai tamat ataukah mereka akan putus sekolah karena tidak senang terhadap tindakan gurunya. Bila mereka putus sekolah maka pelaksanaan wajib belajar ini akan gagal dan tidak mencapai maksud dan tujuan program wajib belajar ini.

FAKTOR KURIKULUM

Kurikulum diartikan sebagai suatu kesatuan kegiatan dan usaha pendidikan yang terorganisasi dan terintegrasi yang dilakukan dalam hubungan dengan lembaga pendidikan dan terarah pada tercapainya tujuan pendidikan nasional.¹ Karena anak-anak yang terkena wajib belajar sudah berusia di antara 7-12 tahun, maka kurikulum tidak boleh terlalu menitikberatkan mata pelajaran (subject matter) dengan metode resitasi, tetapi seharusnya merupakan perpaduan antara mata pelajaran dan sistem yang berpusat pada

¹Kamadjaja, *op. cit.*, hal. 165.

pengalaman dengan menggunakan metoda memecahkan masalah (problem solving method). Dengan cara ini daya kreasi dan swadaya anak didik akan timbul.

Kurikulum dan silabus bagi anak-anak yang terkena wajib belajar seharusnya disusun sedemikian rupa sehingga mereka dapat memperoleh ketrampilan-ketrampilan khusus sedini mungkin sebagai bekal untuk berdiri sendiri dalam kehidupan masyarakat. Hal ini perlu mendapat perhatian khusus karena anak-anak yang terkena wajib belajar sangat kecil kemungkinannya melanjutkan pelajaran ke tingkat yang lebih tinggi, atau mereka akan putus sekolah sebelum belajar selama 6 tahun sesuai dengan ketentuan wajib belajar. Pandangan ini didasarkan pada kenyataan bahwa anak-anak yang ikut dalam wajib belajar itu umumnya berasal dari latar belakang ekonomi keluarga yang lemah atau golongan masyarakat miskin.

Direktorat Pendidikan Dasar Departemen P dan K sejak tahun ajaran 1979 mengadakan persiapan dengan membuka Proyek Peningkatan Wajib Belajar (PPWB) antara lain di Seyegan, Kabupaten Sleman, Jawa Tengah. Ada dua kesulitan yang selalu dihadapi oleh proyek itu, yaitu: (1) orang tua menginginkan agar anak-anaknya tetap membantu mereka dalam pekerjaan sehari-hari seperti menganyam dinding dari bambu atau membakar batu bata; dan (2) anak yang ikut wajib belajar ini di dalam kelas ternyata mudah tersinggung bila dimarahi gurunya, dan selalu menunjukkan sikap bandel serta kadang-kadang menantang gurunya untuk berkelahi.¹ Kesulitan yang pertama dapat diatasi melalui kerja sama aparat kelurahan, organisasi pemuda dan PKK yang berusaha memberikan penerangan kepada orang tua tentang pentingnya anak-anak mereka ikut dalam wajib belajar. Sebaliknya kesulitan yang kedua hanya dapat diatasi oleh sikap guru yang matang dan bijaksana serta penerapan kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan mereka.

Bahan ilustrasi di atas perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pihak-pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan wajib belajar ini, agar tujuan dapat dicapai, yaitu membina anak yang cerdas dan trampil sehingga mampu menjadi tenaga kerja produktif. Untuk itu rupanya perlu diadakan penyesuaian kurikulum tingkat SD, terutama bagi sekolah-sekolah dasar yang banyak menampung anak-anak yang terkena wajib belajar. Penyesuaian kurikulum ini misalnya dilakukan dalam mata pelajaran pembinaan ketrampilan khusus atau dalam beberapa mata pelajaran seperti membaca, menulis dan bahasa Indonesia. Semua mata pelajaran ini disusun dan disajikan secara fungsional sesuai dengan pengalaman hidup mereka sehari-hari. Ini berarti bahwa buku-buku paket bagi sekolah dasar harus disusun

¹Lihat *Tempo*, 19 Pebruari 1983 (Ruang Pendidikan).

kembali sedemikian rupa sehingga isinya adalah pengetahuan praktis, yang dapat langsung dipergunakan dalam kehidupan sehari-hari. Dengan melakukan petunjuk-petunjuk yang ada di dalamnya mereka akan memperoleh hasil tertentu.

PENUTUP

Sebagai penutup uraian ini perlu kiranya ditegaskan kembali tiga hal berikut. *Pertama*, wajib belajar bagi anak usia 7-12 tahun di sekolah dasar akan dimulai pada 1 April 1984. Bila di suatu sekolah jumlah anak usia 7-12 tahun yang terkena wajib belajar lebih dari 10 orang, maka anak-anak itu perlu dikumpulkan dalam satu kelas tersendiri. Maksudnya mereka tidak belajar bersama dalam satu kelas dengan anak usia 5-6 tahun. Perhatian terhadap mereka dapat diberikan secara khusus sesuai dengan kebijakan penyesuaian kurikulum bagi mereka. Bila perlu disusun satu kurikulum khusus bagi anak-anak yang terkena wajib belajar. *Kedua*, pihak yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pembangunan gedung SD Inpres perlu mendaftar kembali SD Inpres termasuk SD Kecil di daerah pedalaman yang siap menampung anak usia sekolah dasar termasuk anak usia 7-12 tahun yang terkena wajib belajar. Perlu juga dilakukan pendataan anak usia 7-12 tahun di setiap wilayah di seluruh tanah air. Departemen P dan K perlu mengecek apakah buku-buku paket yang telah diedarkan benar-benar sudah diterima di SD masing-masing. *Ketiga*, penyebarluasan informasi tentang wajib belajar yang dewasa ini telah dilakukan oleh TVRI perlu didukung oleh media massa yang lain. Instansi pemerintah yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam pelaksanaan wajib belajar ini perlu juga melakukan penyebarluasan informasi ini. Dengan cara ini kita mengharapkan agar pada tanggal 1 April 1984 wajib belajar bagi anak usia 7-12 tahun benar-benar dapat dimulai serentak di seluruh wilayah tanah air.

